

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant
a) la politique publique cantonale de l'emploi
à l'appui
b) d'un projet de révision de la loi sur l'emploi et
l'assurance-chômage (LEmpl)

(Du 21 décembre 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

À l'heure où nous devons faire face à une crise de grande ampleur, il est plus que jamais nécessaire de tirer les enseignements du passé et de revenir sur la politique cantonale de l'emploi imaginée et déployée avec succès ces dernières années, afin d'en consolider les bases.

Le présent rapport revient ainsi sur les constats posés dans les années du « paradoxe neuchâtelois » : le redémarrage qui avait suivi la grande crise de 2009 n'avait pas suffisamment profité aux Neuchâteloises et Neuchâtelois en recherche d'emploi, induisant des difficultés sociales, économiques et financières profondes qui plombaient le développement du canton.

Face à cette situation, suite à une analyse approfondie, de nouvelles stratégies voyaient le jour en matière d'intégration professionnelle et de lutte contre les abus. Approuvées à l'unanimité par le Grand Conseil en 2016, ces stratégies ont constitué les fondements d'une réforme d'envergure du service de l'emploi initiée la même année, la réforme SEMP 2020.

Quatre ans plus tard, les stratégies sont opérationnalisées et la réforme du service est déployée. Les efforts de longue haleine qui ont été menés ont permis de redéfinir une véritable politique cantonale de l'emploi, qui a produit les résultats attendus et permis à notre canton de normaliser sa situation en 2019. Dans la foulée, les bases posées ont permis à l'État de jouer son rôle avec efficacité durant la crise aigüe survenue depuis le début de l'année 2020.

Conscient des enjeux qui caractériseront les années à venir, le Conseil d'État estime qu'il est nécessaire et utile d'ancrer solidement les concepts qui ont fait leurs preuves dans la législation cantonale. En s'appuyant sur les compétences et les outils développés, ainsi que sur les partenariats mis en œuvre, il est essentiel que notre canton relève le défi d'accompagner la reprise économique, afin que celle-ci profite autant que possible à l'ensemble de la population et du tissu économique.

1. INTRODUCTION

1.1. Objectif du rapport

Au printemps 2016, le Grand Conseil adoptait à l'unanimité de ses membres un rapport relatif à la nouvelle stratégie cantonale d'intégration professionnelle (15.047). Quelques mois plus tard, votre autorité adoptait également de manière unanime un rapport relatif à la lutte contre les abus (16.030).

Ces deux stratégies avaient ceci de nouveau qu'elles étaient fondées sur une vision très transversale de l'action publique, ainsi que sur une approche partenariale large, impliquant de multiples acteurs publics et privés dans une logique de coresponsabilité. Pour l'État, l'objectif consistait à reconstruire certains équilibres fondamentaux, afin que le dynamisme économique du canton profite à nouveau à l'ensemble de la population.

Dans la foulée, le SEMP, pierre angulaire de la déclinaison de ces politiques publiques, initiait une réforme d'envergure, appelée « SEMP 2020 ». Pour le service, il s'agissait non seulement de se donner les moyens de jouer le rôle attendu de lui dans la mise en œuvre des nouvelles stratégies validées par les autorités, mais aussi de reprendre sa place d'acteur central de la politique cantonale de l'emploi.

Quatre ans plus tard, le SEMP s'est réformé en profondeur. Il a adopté une nouvelle culture de travail et déployé des outils performants. Il a également implémenté les stratégies voulues dans son organisation, ses processus et ses prestations. Les résultats obtenus sont significatifs, au profit du canton, de sa population et de son tissu économique.

Au-delà du bilan des réformes mises en œuvre, le présent rapport propose au Grand Conseil différents ajustements des dispositions légales cantonales, qui doivent permettre d'ancrer les grandes lignes de la politique publique de l'emploi et de doter le canton d'un cadre solide, à l'heure d'affronter les effets d'une crise sans précédent.

1.2. Structure du rapport

Dans le chapitre 2, le rapport rappelle les problématiques identifiées en 2013-2014 et les fondements de la politique cantonale de l'emploi mise en œuvre depuis lors pour y répondre. Il revient notamment sur les modèles institutionnels et les objectifs des deux projets adoptés au Grand Conseil en 2016, lesquels constituent le socle de la politique cantonale de l'emploi déployée depuis quatre ans.

Les chapitres 3 à 5 décrivent le mandat confié au SEMP par le Conseil d'État, sur la base des besoins identifiés et des constats posés à l'époque. Ils présentent les objectifs de la réforme et son processus global, de la définition d'une vision jusqu'au déploiement des modèles et des outils concrets. Le chapitre 6 présente ensuite un premier bilan en termes de résultats.

Dans les chapitre 7 et 8, le rapport évoque les enjeux actuels et les perspectives d'avenir, en lien avec la crise du coronavirus, avant de proposer, au chapitre 9, différentes modifications de la loi cantonale sur l'emploi et l'assurance chômage (LEmpl), qui visent à ajuster les dispositions légales à la politique de l'emploi voulue par le Conseil d'État et le Grand Conseil.

Enfin, le chapitre 11 propose le classement d'une proposition parlementaire.

2. HISTORIQUE RÉCENT DE LA POLITIQUE CANTONALE DE L'EMPLOI

L'évolution de la situation de l'emploi depuis le début des années 2000 a été retranscrite en 2016 (nouvelle stratégie d'intégration professionnelle 15.047). Il paraît cependant utile de revenir ici brièvement sur le contexte et les constats qui ont impliqué la refonte de la politique cantonale de l'emploi et de ses instruments.

2.1. Suite à la crise de 2009, une mécanique brisée

Le profil économique particulier du Canton de Neuchâtel, qui repose en grande partie sur l'industrie d'exportation, rend notre tissu spécialement sensible aux effets des perturbations conjoncturelles. Pendant des années, notre canton a ainsi logiquement vécu au rythme des courbes économiques, les périodes de crise mondiale engendrant pertes d'emplois et chômage et les reprises induisant création de postes de travail et baisse du taux de demandeuses et demandeurs d'emploi.

Les années 1990 et 2000 sont en grande partie à l'image de cette mécanique. Après une décennie agitée, le canton entre dans le millénaire avec une situation qui peut être qualifiée d'excellente : l'emploi progresse et le taux de chômage tombe à 1.8%. Cette embellie est toutefois de courte durée, puisque le début du siècle est marqué par les effets conjugués de l'éclatement de la « bulle internet » et des attentats contre le World Trade Center qui font trébucher l'essor de l'économie mondiale. Les répercussions sur le tissu économique neuchâtelois sont alors très importantes. Cependant, aussitôt les effets de cette crise résorbés, l'économie neuchâteloise retrouve une dynamique remarquable en termes de création d'emplois et le chômage, qui était monté à 5% au plus fort de la crise, reflue à 3% en 2008.

Cependant, dès 2009 la donne change. La crise financière des « subprimes » atteint profondément l'économie mondiale et Neuchâtel n'échappe pas aux répercussions. Entre fin 2008 et fin 2010 ce sont 3'700 emplois qui sont perdus, dont 3'000 dans le seul domaine industriel. Le taux de chômage grimpe alors à 7.2%.

Ce qui est inhabituel ici ce n'est pas tellement l'effet de ce choc sur l'emploi neuchâtelois, mais la dynamique qui s'est instaurée après cette crise et le visage qu'a endossé la reprise. Ainsi, entre 2010 et 2014, l'économie retrouve des couleurs, ce qui se traduit, dans le Canton de Neuchâtel, par une progression très importante des places de travail dans les secteurs industriel et tertiaire. Cette croissance est alors l'une des plus dynamiques du pays et se situe bien en dessus de la moyenne nationale. Pourtant, dans un premier temps, le reflux du chômage est limité. Et pire encore, à partir de 2011, le chômage connaît une croissance, alors même que l'emploi progresse. On observe ainsi une décorrélation entre la dynamique de création d'emplois et celle du taux de chômage. L'écart à la moyenne nationale, qui s'est largement creusé au moment de la crise de 2008, peine à se résorber, il oscille entre 2% et 2.5 %. Cette situation interroge : comment l'un des cantons qui crée le plus d'emplois peut-il avoir autant de difficultés à abaisser son taux de chômage ? Ce phénomène, dont les conséquences économiques, sociales et financières plomberont le canton pendant de longues années sera nommé « le paradoxe neuchâtelois ».

Dans la douleur, le canton prend acte du fait qu'il ne suffit plus de créer des places de travail pour résoudre le problème du chômage. Les questions de l'adéquation des compétences ainsi que de l'accès à l'emploi deviennent des préoccupations centrales.

2.2. Vers une nouvelle politique de l'emploi

Pour comprendre la genèse de la nouvelle approche privilégiée par le Conseil d'État en matière de politique de l'emploi, il est utile de citer l'un des passages du rapport 15.047 qui en début de son chapitre 5.1 disait ceci :

« Le canton, en collaboration avec les communes, a notamment pour tâche d'assurer la protection sociale de ses habitants, ainsi que de mettre en place des mesures qui permettent à toute personne « de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par un travail approprié et d'être protégée contre les conséquences du chômage ». Ces devoirs issus des art. 5 al.1 lit. h et 34 al.1 lit. b de la constitution cantonale (RSN 101), viennent s'ajouter aux mandats issus de l'art. 41 de la Constitution fédérale (RS 101). »

Au moment de préparer son entrée en fonction en 2013, le Conseil d'État nouvellement élu a notamment constaté que si d'importants efforts avaient été déployés pendant les dernières années pour répondre à la double mission constitutionnelle précitée, le dispositif global était peu performant, mal coordonné et donc non adapté à l'atteinte des objectifs. Le gouvernement a alors pris une décision forte et nécessaire pour amorcer le virage qui s'imposait : celle de regrouper dans un seul département les domaines de l'emploi, de l'économie et ceux de la politique sociale. C'est ainsi qu'est né le Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS).

Dans la foulée, le Conseil d'État s'est donné un objectif ambitieux : réduire durablement les besoins d'assistance de la population neuchâteloise. Celui-ci figure au centre d'un plan d'action en 5 axes, qui sera introduit dans le programme de législature 2014-2017. Pour rappel, ces 5 axes sont les suivants :

1. La reconnaissance du travail ;
2. La prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle ;
3. La refonte de la stratégie d'intégration professionnelle ;
4. La maîtrise de la facture sociale ;
5. La lutte contre les abus.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail de ces différents points, qui ont été largement développés dans le rapport 15.047, si ce n'est pour relever que toute la politique de l'emploi qui s'est construite depuis 2015 trouve ses fondements ou impacte l'ensemble de ces axes. Ainsi, au-delà des stratégies relatives à l'intégration professionnelle et à la lutte contre les abus, qui sont reprises par la suite, c'est une logique plus globale encore que poursuit la politique cantonale de l'emploi actuelle : celle qui consiste à favoriser un marché de l'emploi équilibré dans le canton.

2.3. La nouvelle stratégie d'intégration professionnelle (IP)

Les analyses menées dès 2013 à propos du paradoxe neuchâtelois ont conduit le Conseil d'État à constater que l'un des motifs principaux engendrant la difficulté de résorber le taux de chômage résidait dans l'absence d'une véritable politique d'intégration professionnelle claire et coordonnée. Cette réalité concernait tant le dispositif d'accompagnement en lui-même que les partenariats avec les entreprises.

Comme cela avait été exprimé dans le rapport 15.047, il existe de nombreuses causes qui peuvent amener une personne à se retrouver en position de demandeuse d'emploi. Si la plus fréquente est la perte d'emploi, on peut également citer la fin d'une formation, des problèmes de santé, une arrivée par la voie de l'asile, etc.

Pour chacune de ces situations il existe des entités spécifiques qui sont en charge d'accompagner la personne vers son autonomie sociale, matérielle ou professionnelle.

Au fil du temps, ces différentes entités ont toutes développé des outils propres pour assurer le suivi de « leur public » sous plusieurs aspects. Une personne pouvait donc bénéficier d'instruments d'insertion différents en fonction de son statut ou de la porte d'entrée auprès de laquelle elle s'était adressée. Parfois même, la personne pouvait être suivie par deux entités en parallèle qui, toutes deux, s'occupaient des mêmes problématiques en préconisant des solutions différentes ou non coordonnées.

Au moment de la création du DEAS, le dispositif d'accompagnement des personnes demandeuses d'emploi était couvert par les prestations de plus de 10 services ou entités cantonales, communales ou paraétatiques. Chacun de ceux-ci avait développé ses propres processus. Et même si la collaboration interinstitutionnelle avait permis d'instaurer un dialogue pour les dossiers jugés complexes, le manque de coordination avait un impact négatif sur la qualité du suivi, pour trois raisons essentielles :

1. Le dispositif était construit sur une logique sectorielle. Il prenait en charge les bénéficiaires selon leur statut et la porte d'entrée qu'ils avaient utilisé pour entrer dans le dispositif plutôt qu'en fonction de leurs besoins ou leurs capacités ;
2. Le cloisonnement avait engendré, au sein des entités, un développement de compétences et prestations permettant d'assurer des prestations ou suivis sans lien direct avec la mission principale de l'entité (doublons) ;
3. Chaque service ayant développé ses stratégies d'intégration, les contacts avec les prestataires de mesures et les employeurs s'en retrouvaient dispersés et multipliés, ce qui n'est efficient ni pour les objectifs du dispositif, ni pour les interlocuteurs.

Il est donc apparu essentiel de pouvoir retravailler l'entier de la stratégie d'intégration professionnelle afin de la rendre plus claire, plus cohérente et mieux coordonnée. Les principes fondamentaux qui ont sous-tendu ces travaux étaient les suivants :

- Appui à la demandeuse et au demandeur d'emploi en fonction de ses capacités et de ses besoins, plutôt qu'en fonction de son statut ;
- Mobilisation des partenaires grâce à une clarification des rôles des services et une stratégie d'approche coordonnée ;
- Recentrage des services sur leur cœur de métier et mise à profit de leurs compétences dans un cadre décroisonné.

Le 21 octobre 2015, après plusieurs mois de travaux impliquant les professionnel-le-s de terrain, les représentant-e-s des autorités et les partenaires privés, le Conseil d'État adoptait une nouvelle stratégie d'intégration professionnelle fondée sur deux piliers :

- **Le "New Deal pour l'emploi"**
Une démarche visant à structurer et intensifier le partenariat avec les employeurs.
- **La refonte du dispositif d'appui**
Une réorganisation en profondeur du dispositif public d'appui visant à apporter aux demandeuses et demandeurs d'emploi le soutien nécessaire à acquérir un niveau d'employabilité suffisant pour réussir leur intégration professionnelle.

Les travaux de mise en œuvre de la nouvelle stratégie ont formellement débuté au printemps 2015 avec le déploiement du « New Deal pour l'emploi ». La refonte du dispositif, quant à elle, impliquait une mise en œuvre en étapes qui débutait par le développement des nouveaux outils et leur implémentation au sein du SEMP avant un déploiement progressif aux autres entités concernées.

2.4. La lutte contre les abus

L'approche privilégiée par le gouvernement a été largement exposée dans le cadre du rapport 16.030 « Lutte contre les abus ». Le Conseil d'État expliquait alors le contexte et les constats qui ont rendu la mise en place de ce programme nécessaire.

Sans revenir dans le détail sur les explications données à l'époque dans le rapport susmentionné, il est utile de rappeler qu'à la base de cette stratégie se trouvait la volonté du gouvernement neuchâtelois de privilégier le développement d'un marché de l'emploi sain et dépourvu de discrimination, appuyé par un État solidaire qui soutient celles et ceux qui en ont besoin.

Or, le comportement malhonnête ou abusif d'une petite partie de la population mettait en péril cet objectif, avec des conséquences néfastes pour les collectivités publiques, pour le développement économique et pour la cohésion sociale. En outre, le Conseil d'État constatait que les personnes qui se rendaient coupables de telles infractions en subissaient elles-mêmes des conséquences parfois très lourdes (remboursements, défaut de prévoyance et de couverture d'assurance, perte de permis de séjour, etc.).

Autre constat important fait à l'époque par les autorités : une grande partie des comportements abusifs ne sont pas cantonnés à un seul domaine mais ont généralement des effets transversaux ou en cascade. Ainsi, le Conseil d'État a-t-il souhaité sortir d'une logique purement sectorielle de lutte contre les abus, pour mettre en place une politique coordonnée et des processus partagés entre les différents domaines impactés. Les trois grands domaines identifiés étaient les suivants :

- La lutte contre le travail au noir ;
- La lutte contre la fraude fiscale ;
- La lutte contre les abus aux prestations sociales.

Cette approche inédite, de lutte globale contre les abus, se déclinait en trois étapes :

1. Sensibilisation aux conséquences des abus et campagne de régularisation ;
2. Renforcement du dispositif du traitement des cas d'abus détectés ;
3. Optimisation de la détection des cas d'abus.

Suite à la campagne « Réglo » concrétisant la première étape, un bilan intermédiaire a été établi en 2018 (rapport 18.020). Au-delà de la réunion des acteurs et de la mise en place de processus coordonnés et cohérents, la capacité du SEMP d'assumer ses missions de contrôle de manière efficace est, là aussi, devenue centrale. En effet, en tant qu'autorité en charge des contrôles du marché du travail et des enquêtes en cas de suspicion d'abus aux prestations sociales, le SEMP joue un rôle clé dans les processus déployés pour mettre en œuvre la stratégie de lutte contre les abus.

2.5. Des stratégies portées par les autorités

Comme évoqué précédemment, tant la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle que la stratégie de lutte contre les abus sont nées d'une volonté forte du Conseil d'État. Retranscrites dans plusieurs rapports à l'attention du Grand Conseil, ces stratégies ont considérablement modifié le visage de la politique cantonale de l'emploi au cours des deux dernières législatures.

Cette volonté marquée a reçu le soutien essentiel de votre autorité, qui a clairement manifesté son adhésion en adoptant le 21 mars et le 6 décembre 2016 les deux rapports y relatifs à l'unanimité des membres présents.

3. RÉFORME DU SEMP

3.1. La situation du SEMP avant la réforme

Aussitôt définies les nouvelles stratégies d'intégration professionnelle et de lutte contre les abus, dès la fin 2015, le SEMP se retrouve en première ligne pour préparer leur mise en œuvre. Or, malgré la conviction et la bonne volonté de nombreuses personnes au sein du service, ce dernier démontre très rapidement son incapacité à assumer les rôles attendus de lui. Des dysfonctionnements profonds sont mis en évidence, notamment au niveau de la culture de travail et de l'organisation en silo qui prévaut au sein de l'entité. La confiance n'est pas présente, les compétences ne sont pas valorisées ni développées et nombre de collaboratrices et collaborateurs sont en souffrance.

Ainsi, le SEMP d'avant 2016 est centré sur la mise en œuvre des dispositions fédérales de l'assurance chômage, prévues par la LACI. Le service s'inscrit dans une culture et une logique d'« assureur », le chômage étant considéré comme un « dommage », plutôt que comme un phénomène complexe aux implications multiples. Les indicateurs de performance priment sur la qualité de l'accompagnement proposé aux demanduses et demandeurs d'emploi, tandis les dimensions sociales et humaines de la mission sont occultées. Le constat est similaire s'agissant du rôle du SEMP en tant qu'autorité de contrôle du marché du travail, dont les prestations sont isolées, cloisonnées et peu valorisées. Symptomatiquement, la plupart des cadres et des équipes considèrent l'autorité fédérale comme leur employeur et ne se sentent pas concernés par la mise en œuvre des stratégies d'intégration professionnelle et de lutte contre les abus. Enfin, l'image et la réputation du service sont fortement dégradées auprès des employeurs, des demanduses et demandeurs d'emploi, des partenaires sociaux et autres partenaires institutionnels.

Cet état de fait s'explique par une succession de crises politiques et économiques, jalonnées de multiples réorganisations institutionnelles non abouties, qui ont progressivement conduit le service à se « désolidariser » de la stratégie politique, à se couper de sa mission, de son environnement, de ses partenaires et surtout de ses principaux clients : les demanduses et demandeurs d'emploi et les employeurs. Le besoin de réforme apparaît donc comme nécessaire et urgent, afin de répondre aux attentes des autorités et aux besoins de la population et des employeurs.

3.2. Un mandat clair du Conseil d'État

En 2016, une nouvelle cheffe de service entre en fonction. Elle reçoit pour mission de mener une réforme de fond dans les meilleurs délais afin que le SEMP puisse s'inscrire dans une dynamique de changement et assumer le rôle moteur attendu de lui en tant que pierre angulaire d'une nouvelle politique cantonale de l'emploi.

Les objectifs suivants sont fixés par le Conseil d'État :

- L'élaboration d'une vision et l'ajustement des missions, afin de mettre en œuvre les objectifs politiques et institutionnels du Conseil d'État et du Grand Conseil ;
- La construction de prestations et de processus internes permettant de décliner les stratégies d'intégration professionnelle et de lutte contre les abus ;
- Le développement d'une nouvelle culture de travail orientée clients ;
- La définition et le déploiement d'une nouvelle structure organisationnelle au service de la vision, des missions et des prestations.

3.3. La méthode et la planification

Compte tenu de l'ampleur des changements à mener, de la pression de temps exercée par le contexte particulièrement difficile que connaît le canton ainsi que des écarts constatés entre la situation qui prévaut au sein du SEMP et les buts à atteindre, la réforme s'oriente vers un processus de changement du haut vers le bas. Il est prévu dans le processus que les collaboratrices et collaborateurs seront ensuite associés, dans toute la mesure du possible, à la deuxième partie de la réforme, soit l'élaboration des processus opérationnels et des outils.

La réforme est initiée au mois d'octobre 2016. Elle consiste en cinq étapes :

 Phase 1	 Phase 2	 Phase 3	 Phase 4	 Phase 5
2016	2017	2018	2019	2020
Analyse globale Adoption des lignes directrices Communication de la nouvelle organisation Accompagnement du changement Engagements des cadres Gestion RH	Analyse détaillée Création d'ateliers de travail Accompagnement du changement Communication Affectation des ressources Gestion RH Changement de structure et d'organisation le 1^{er} mai 2017 Élaboration des processus Création des outils GestionNE Partenariats	Implémentation de processus/ outils Évaluation/ ajustements continus GestionNE Formation Accompagnement du changement Communication Culture de travail Partenariats	Évaluation des processus/outils Ajustements et mesures correctrices GestionNE Stabilisation Formation Communication Culture de travail Partenariats	Planifié et pour partie reporté en raison de la gestion de crise Covid-19 : Stabilisation Formation Culture de travail Évaluation globale et ajustements Partenariats Restitution des résultats de la réforme aux autorités

3.4. Les objectifs de la réforme SEMP 2020

L'élaboration des objectifs de réforme ont été déclinés sur la base des objectifs des plans de législature 2013-2017 et 2017-2021 : réduire le besoin d'assistance et ramener le taux de chômage dans la moyenne romande.

3.4.1. La vision

La définition d'une vision est le premier acte de réforme posé en 2016. La vision permet en priorité à tous les acteurs internes de se projeter vers **l'état final souhaité**. Elle permet également d'évaluer l'avancement des travaux de réformes par des mesures intermédiaires. Elle permet enfin, au terme du processus, de faire un bilan des objectifs.

La vision que s'est donnée le SEMP est la suivante :

Garants d'un cadre équilibré et adapté pour le marché de l'emploi neuchâtelois :

- Nous sommes un **partenaire reconnu** des employeurs dans la réponse à leurs besoins de compétences à court, moyen et long terme ;
- Nous sommes reconnus par les demandeuses et demandeurs d'emploi pour **l'efficacité de leur accompagnement** en vue de la réalisation d'un projet professionnel adapté à leur potentiel et à leurs compétences ;
- Nous sommes reconnus pour notre **impact positif** sur l'amélioration des conditions de travail en collaboration avec les employeurs et les partenaires sociaux.

3.4.2. La mission

La mission n'a pas fait l'objet de changements de fond, mais elle a été reformulée pour positionner le SEMP en qualité d'acteur, comme suit :

Assurer, en collaboration avec les acteurs politiques, économiques et sociaux, le développement équilibré du marché de l'emploi.

Dans ce but, et dans le respect des législations fédérales et cantonales, le SEMP :

- *Participe à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique de l'emploi et de sa stratégie ;*
- *Développe des relations étroites avec les employeurs, pour répondre à leurs besoins de compétences à court, moyen et long terme, en leur fournissant des conseils et en traitant efficacement leurs demandes ;*
- *Contribue à la préservation de l'emploi et au maintien de l'employabilité ;*
- *Déploie les actions permettant une intégration professionnelle réussie ;*
- *Veille au respect de la santé et de la sécurité dans le cadre professionnel ;*
- *Lutte contre la fraude et les abus.*

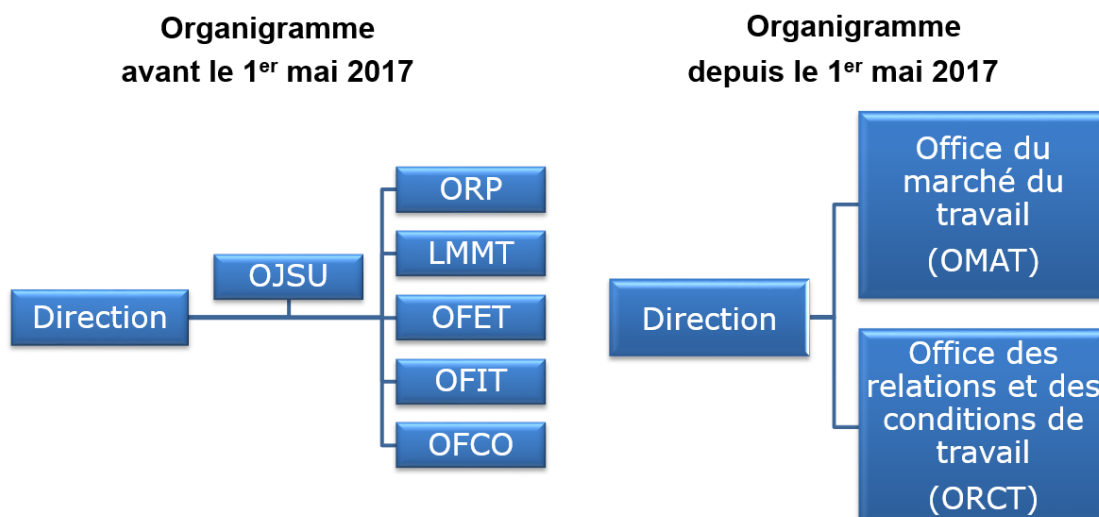
3.4.3. Une nouvelle culture de travail

En cohérence avec la vision et la mission, le développement d'une nouvelle culture de travail est un élément clé du changement ; elle décrit le positionnement attendu de l'équipe de management et des collaboratrices et collaborateurs. Son implémentation progressive doit également être appuyée par des mesures de formation et d'accompagnement au changement, notamment dans le cadre du déploiement des nouveaux concepts, processus et outils de travail. Elle se décline comme suit :

- *Le sens de la fonction publique au service du citoyen neuchâtelois et des autorités politiques ;*
- *L'excellence par des prestations et des processus intégrés de grande qualité ;*
- *Un positionnement du savoir-faire, savoir-être et du savoir-devenir orienté client et partenariat (demandeuses et demandeurs d'emploi, entreprises, et citoyens) ;*
- *La pluridisciplinarité, la coordination et la transversalité dans le partage des compétences ;*
- *La créativité et l'inventivité ;*
- *La proactivité, réactivité et diligence ;*
- *La transparence et la communication ;*
- *La bienveillance et le respect.*

3.4.4. Une nouvelle organisation

Dans un objectif de décloisonnement et de transversalité et d'une volonté de les construire sur le même schéma que la vision orientée clients, les structures ont été créées en fonction de la nature des prestations : les prestations d'intégration professionnelle ont été regroupées au sein d'une seule et même entité, l'OMAT, tandis que les prestations relatives aux missions d'autorités ont été regroupées au sein de l'ORCT¹. En outre, plusieurs processus transversaux à l'ensemble du service ont été conçus et implémentés pour mobiliser les compétences des deux offices sur différentes missions importantes du service, toujours au service de la même vision commune.



3.5. Un cadre légal complexe et en constante évolution

Le SEMP est chargé de la mise en œuvre d'une multitude de législations fédérales et cantonales. S'il est un service cantonal avant tout, il répond également envers la Confédération de son rôle d'organe d'exécution de diverses lois fédérales, ou encore au Ministère public dans ses missions d'enquêtes judiciaires.

En plus de répondre à cette gouvernance complexe, le SEMP doit également concilier des positionnements de nature très différentes, notamment entre ses rôles d'autorité, de surveillance, de conseil ou d'appui.

Ces différentes attributions sont largement interdépendantes, mais nécessitent régulièrement de procéder à des arbitrages délicats, dont la direction du service est garante.

Durant le processus de réforme, le spectre des responsabilités du SEMP s'est encore élargi, puisque le service a été amené à introduire deux nouvelles législations de grande portée pour son fonctionnement : le salaire minimum cantonal d'une part et la nouvelle disposition fédérale relative à l'obligation d'annonce des places vacantes dans les secteurs fortement touchés par le chômage d'autre part.

Ces intégrations se sont faites de manière fluide, dans la mesure où elles s'inscrivaient en cohérence étroite avec les stratégies mises en œuvre par le service.

¹ L'organigramme détaillé du SEMP est présenté à l'annexe 1

3.5.1. Législations mises en œuvre par le SEMP

Le SEMP est tout d'abord l'organe d'exécution désigné par le canton du régime de l'assurance-chômage obligatoire et de l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0). À ce titre, il a la charge d'un certain nombre d'attributions concernant le conseil, le placement, le droit aux prestations et aux indemnités, et le contrôle des chômeurs. Il met également en œuvre des prestations telles que la RHT (réduction de l'horaire de travail).

Il est donc soumis à la surveillance, au contrôle et aux instructions de l'organe de compensation de l'assurance-chômage et à sa commission de surveillance dans l'exécution des tâches qui lui sont déléguées, mais aussi dans les décisions rendues et les subventions versées. Il doit rendre des rapports périodiques sur les décisions concernant les mesures relatives au marché du travail et sur ses frais d'administration. Il répond envers la Confédération des dommages ou des infractions commises, même non intentionnellement.

En contrepartie, le fonds de compensation lui rembourse une grande partie des frais qui lui incombent pour l'exécution de ces tâches, en fonction des résultats des prestations fournies.

Au titre de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de service (RS 823.11), le SEMP délivre par ailleurs les autorisations relatives au placement privé et de location de service. Dans ce domaine, il prononce les sanctions relatives au non-respect des conventions collectives de travail. Et il est aussi le garant du respect des procédures d'annonce des licenciements importants, collectifs et des fermetures d'entreprises.

Parallèlement, le SEMP est l'autorité cantonale d'exécution de la loi fédérale sur le travail (RS 822.11). À ce titre il effectue un certain nombre de contrôles et délivre des autorisations relatives à la santé et la sécurité dans les entreprises et rend les décisions afin d'en garantir le respect. Tous les deux ans il présente au Conseil fédéral un rapport sur l'exécution de cette loi.

Enfin, le SEMP est l'organe de contrôle et de sanction de la loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (RS 823.20) et de la Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir. Il adresse chaque année un rapport sur son activité au SECO et la Confédération finance une partie des coûts salariaux.

Au niveau cantonal ensuite, le SEMP est chargé de la mise en œuvre des mesures relevant de la politique de l'emploi. Il a notamment pour missions d'observer l'évolution du marché de l'emploi, d'établir des partenariats avec les employeurs du canton, de déployer des mesures cantonales d'intégration professionnelle ou encore de lutter contre la sous-enchère salariale. Il est également chargé des contrôles en matière de lutte contre les abus et le travail illicite, ainsi qu'en matière de perception indue de prestations sociales cantonales sous condition de ressources.

Ses missions sont définies dans les règlements d'application de la Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (p.ex. : RELPAC RSN 813.100, RMIP RSN 823.201) mais aussi dans d'autres législations : loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (RSN 213.221/213.221.1), loi sur les aides à la formation (bourses) (RNS 418.10/418.110), loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RSN 821.10/821.101).

3.5.2. La mise en œuvre de l'article 34a de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel instituant un salaire minimum cantonal

Le 27 novembre 2011 les neuchâtelois votaient l'institution d'un salaire minimum dans tous les domaines d'activité économique, afin que toute personne exerçant une activité salariée puisse disposer d'un salaire lui garantissant des conditions de vie décentes. Cette décision populaire constituait alors une première en Suisse. Ainsi, les travaux législatifs qui ont suivi la votation ont amené le canton à « défricher » le sujet. Une mise en œuvre conforme au droit fédéral, impliquant notamment d'inscrire le nouveau salaire minimum cantonal dans le champ de la politique sociale, a été imaginée avec l'appui des partenaires sociaux.

La loi de mise en œuvre a été adoptée par le Grand Conseil le 28 mai 2014 (rapport 13.048), introduisant les 32a à 32e, 76a et 77a et modifiant les articles 1, 76 et 77 de la LEmpl. Toutefois, peu de temps après son adoption, plusieurs recours ont été déposés auprès du Tribunal fédéral pour attaquer la conformité de la nouvelle législation en regard du droit fédéral. L'effet suspensif s'appliquant dans le cas d'espèce, l'entrée en vigueur était suspendue à la décision de la Cour suprême. Cette dernière a finalement rendu son jugement le 21 juillet 2017 et débouté les recourants. Cette décision a impliqué, de facto, l'entrée en vigueur des dispositions combattues permettant ainsi de concrétiser la volonté populaire et de faire de Neuchâtel le premier canton suisse doté d'un salaire minimum applicable.

Dans la foulée, le 25 octobre 2017, un règlement d'application a été adopté par le Conseil d'État, confiant notamment au SEMP et à la commission tripartite d'observation du marché du travail de nouvelles missions.

3.5.3. L'obligation de communiquer les postes vacants

Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté la révision de la loi fédérale sur les étrangers (LEI, RS 142.20), dont l'article 21a LEI met en œuvre l'art. 121a de la Constitution fédérale.

Cette nouvelle disposition vise à mieux utiliser le potentiel de la main-d'œuvre domiciliée en Suisse, en instaurant pour les employeurs une obligation de communiquer les postes vacants aux services publics de l'emploi dans les professions dont le taux de chômage national atteint ou dépasse la valeur seuil de 5 % (8% avant le 1er janvier 2020).

L'obligation d'annonce donne ainsi une « longueur d'avance » aux personnes inscrites auprès du service public de l'emploi en Suisse, tout en offrant au service public de l'emploi une visibilité particulièrement utile sur les mouvements du marché de l'emploi dans les professions confrontées à un taux de chômage élevé.

La mise en œuvre de l'article 21a de la LEI incombe aux services publics de l'emploi, dont les tâches sont décrites aux articles 51a et ss. de l'ordonnance sur le service public de l'emploi et la location de services (OSE, RS 823.111).

Là encore, le SEMP a été amené à développer de nouvelles missions et prestations, qui s'inscrivaient dans une cohérence intéressante avec la stratégie cantonale d'intégration professionnelle.

4. MISE EN ŒUVRE ET DÉPLOIEMENT DE LA NOUVELLE STRATÉGIE D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE (IP)

4.1. Le dispositif d'accompagnement des demandeuses et demandeurs d'emploi

Déployant à la fois la stratégie d'intégration professionnelle depuis 2017 et les dispositions légales de la loi sur l'assurance chômage, l'OMAT a traversé de profonds changements ces dernières années, afin de répondre aux objectifs fixés par les autorités cantonales et fédérales, à savoir :

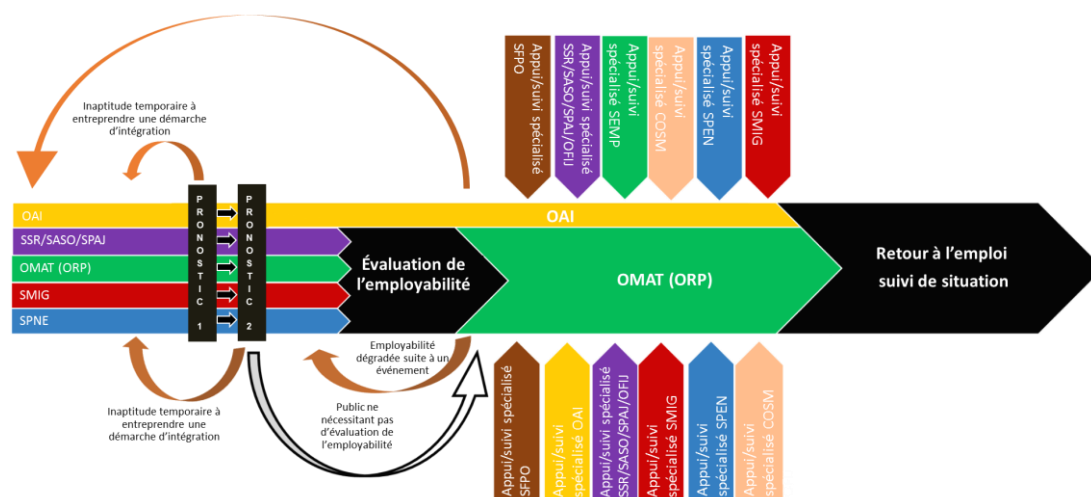
- Favoriser l'intégration rapide et durable des demandeuses et demandeurs d'emploi sur le marché du travail ;
- Contribuer à répondre aux besoins en compétences des employeurs locaux.

La réforme a permis de définir des rôles et des missions claires, d'harmoniser les prises en charge et les processus de travail et de mettre en œuvre de nouveaux outils. L'organisation mise en place se veut professionnelle, agile et orientée solutions. Elle est entièrement fondée sur les besoins de ses principaux « clients », avec pour ambition centrale de contribuer à « réduire les écarts » ou, autrement dit, à tendre à la meilleure adéquation possible entre les besoins des employeurs et les profils des demandeuses et demandeurs d'emploi.

4.1.1. Accompagnement différencié et centré sur le besoin

Un processus d'accompagnement différencié a été mis en place selon les profils et les besoins des demandeuses et demandeurs d'emploi. Il permet de proposer un appui adapté aux attentes du marché de l'emploi. L'un des principaux changements de paradigme de la stratégie d'intégration professionnelle a été d'envisager une prise en charge centrée sur les besoins des « clients » et non plus en fonction de leurs statuts. Le processus déployé garantit ainsi un accès équitable à toutes les mesures du marché du travail, en fonction des besoins de la personne accompagnée.

4.1.2. Processus



Comme indiqué sur le schéma ci-avant, l'ensemble du processus de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle vise une prise en charge intégrée et orientée sur les besoins des personnes concernées, tout au long du dispositif.

Conformément à la planification présentée dans le rapport 15.047, cette stratégie a d'abord été implémentée par l'OMAT, au sein duquel elle est pleinement opérationnelle depuis mars 2018, de l'inscription au chômage jusqu'au retour à l'emploi.

Une fois cette base solidement posée, il s'est agi de construire les interfaces entre les autres services « portes d'entrée » et l'OMAT. Ce travail a été conduit sous l'égide du DEAS, en concertation étroite entre le SEMP et les secteurs concernés. Ainsi, après une phase pilote initiée au deuxième semestre 2018, tous les services sociaux régionaux ont intégré la nouvelle stratégie en mars 2019. Puis, en raison de la crise de la Covid-19, l'intégration des services sociaux du domaine de l'asile, initialement prévue en mars 2020, a été retardée au deuxième semestre 2020. Parallèlement, la coordination des étapes de pronostic a été également définie et mise en œuvre avec l'office de l'assurance invalidité (ci-après : office AI). À l'heure d'écrire ces lignes, le dispositif est donc presque intégralement déployé, même si un important travail d'amélioration continue reste à faire.

Ainsi, indépendamment du service « porte d'entrée », toutes les personnes appelées à rejoindre le marché de l'emploi convergent désormais vers le SEMP, après que leur aptitude à suivre une démarche d'intégration professionnelle a été confirmée. L'OMAT procède alors à analyse fine de la pertinence du projet professionnel propre à chaque demandeuse et demandeur d'emploi au regard des compétences existantes, ainsi que de celles devant être améliorées à travers l'accès à des mesures du marché du travail ciblées.

L'élaboration des outils de pronostic et d'évaluation a été effectuée avec l'appui des employeurs de notre canton et de spécialistes de l'évaluation des compétences, tant internes qu'externes.

4.1.3. Étapes de déploiement au sein du SEMP

Les différentes étapes du déploiement se sont concrètement traduites pour les demandeurs et demandeuses d'emploi par l'introduction du e-learning, la pré-inscription administrative en ligne, la fixation de rendez-vous plus rapides, l'évaluation du potentiel d'intégration et l'accès à une prise en charge et à des mesures d'accompagnement ciblée en fonction du projet professionnel.

À l'interne, de nouveaux outils ont été développés, tels qu'un catalogue des mesures décliné par groupe de compétences, la mise sur pied de « case management » hebdomadaires permettant aux spécialistes de l'intégration professionnelle de trouver collectivement des solutions innovantes aux situations complexes, le déploiement d'outils de gestion standardisés, d'un système de contrôle interne, d'indicateurs et de processus de travail transversaux.

Les interfaces entre les services partenaires IP ont été déployées pour permettre aux personnes concernées d'entrer dans une démarche d'intégration professionnelle. Des phases pilotes ont permis des ajustements indispensables à l'opérationnalisation des nouveaux processus avant, pendant et après la mise en production. Les partenariats avec l'office AI et le service pénitentiaire se renforceront progressivement dans le courant de l'année 2021, notamment dans le cadre du processus de détection précoce.

4.2. Les partenariats « employeurs »

L'autre axe de la stratégie a été le déploiement du New Deal pour l'emploi, avec le développement intensif de partenariats individualisés avec les employeurs publics, parapublics et privés. Celui-ci visait à rétablir des relations privilégiées avec les employeurs, dans le but d'évaluer l'évolution des besoins en compétences et de favoriser le retour à l'emploi des demandeuses et demandeurs d'emploi. Ce partenariat public-privé prévoit par ailleurs que les postes vacants soient annoncés en priorité au SEMP, qui doit proposer des dossiers correspondant aux profils attendus dans un délai de 48h (72h pour les postes soumis à l'obligation d'annonce au sens de l'art.121a).

Dans le cadre de la réforme, un secteur spécialisé « ProEmployeurs » a été créé. Cela a permis notamment :

- Le développement d'un référentiel de compétences élaboré avec les employeurs ;
- Une hausse significative des postes annoncés et des recrutements ;
- La mise sur pied d'une porte unique à l'intention des employeurs ;
- L'organisation régulière d'événements avec les entreprises partenaires ;
- La création de plateformes d'échanges public-privé sur les métiers d'avenir et l'identification de compétences transférables dans plusieurs domaines d'activité ;
- L'intensification des workshops avec le SECO et les autres cantons ;
- L'élaboration d'un outil de gestion transversal de la relation client commun à plusieurs services ;
- Le déploiement de projets avec les entreprises partenaires visant à répondre à des besoins spécifiques (horlogerie, santé, industrie médicale et pharmaceutique, etc.).

À ces développements s'ajoutent les outils d'aide à l'emploi et de prévention du chômage au travers de mesures destinées aux employeurs, qui ont été largement renforcés durant la période Covid-19.

4.3. La nouvelle stratégie des mesures du marché du travail

Le déploiement de la stratégie d'intégration professionnelle a impliqué d'importantes évolutions pour les mesures du marché du travail et les mesures d'intégration socioprofessionnelles. En effet, les différents services et secteurs du dispositif se sont recentrés chacun sur son cœur de métier et ont adapté en conséquence leur palette de mesures.

Pour les partenaires organisateurs de mesures, cela a impliqué de se repositionner clairement en fonction de la nature des prestations qu'ils souhaitent proposer, soit en tant que programme de préparation à l'intégration professionnelle, en partenariat avec les secteurs « portes d'entrée », soit en développant des formations visant l'acquisition de compétences professionnelles ou transversales directement connectées aux besoins des employeurs du premier marché, en partenariat avec le service de l'emploi.

Par ailleurs, en cohérence avec le déploiement du New deal et l'introduction de l'obligation d'annonce, le service de l'emploi s'est repositionné en tant que porte d'entrée unique envers les employeurs cherchant à recruter. Ainsi, les mesures professionnelles n'ont plus vocation à démarcher des places de travail directement

auprès des employeurs, mais doivent se concentrer sur l'acquisition ou le renforcement des compétences des personnes qu'elles accueillent. Cette évolution répondant aux attentes des employeurs a permis de clarifier les rôles de chaque interlocuteur, ainsi que de préciser la nature des partenariats conclus avec les organisateurs de mesures.

L'offre actuelle des mesures de formation se structure autour de quatre axes :

1. Les compétences de base, coordonnées par le SEMP tant pour les demandeuses et demandeurs d'emploi que pour les bénéficiaires de l'aide sociale ;
2. Les compétences douces, développées via les programmes socioprofessionnels, coordonnées par le Service de l'action sociale, y compris sur délégation du SEMP ;
3. Les compétences digitales et transversales, développées par le SEMP ;
4. Les compétences techniques et professionnelles, développées par le SEMP (industrie, santé, restauration et construction/bâtiment).

En termes de contenu et d'intensité, la palette des mesures sollicitées par le SEMP est adaptée en permanence sur la base des informations recueillies auprès des employeurs dans le cadre des partenariats et au sein de l'OMAT, via l'outil d'évaluation systématisé des profils et des compétences des demandeuses et demandeurs d'emploi. Une approche analytique de l'évolution de l'emploi et des besoins en compétences est en outre effectuée, au travers de l'outil de veille pour l'emploi.

Cette adaptation continue à l'évolution des besoins est exigeante pour les partenaires, qui doivent faire preuve d'une grande flexibilité. Elle est cependant essentielle en regard des moyens limités mis à disposition du SEMP par le fonds de l'assurance-chômage, de l'ordre de 2500 francs par personne inscrite. À titre de comparaison, une formation de 80 jours en logistique ou un module horloger de 92 jours coûte environ 20'000 francs, un semestre de motivation ou en entreprises de pratique commerciale environ 15'000 francs, une formation de 60 jours en mécanique industrielle environ 13'000 francs. Il est donc nécessaire veiller à la qualité et à l'adéquation de l'offre en regard des besoins du moment, mais également de bien cibler les personnes ayant un besoin et un potentiel avérés de développement de leur employabilité par la formation.

En parallèle, des mesures beaucoup moins coûteuses sont déployées à plus grande échelle, par exemple les stages professionnels, les placements en mesure d'emploi temporaire ou encore les prestations de conseil visant à aider les demandeuses et demandeurs d'emploi disposant de compétences adéquates à maximiser leurs chances de trouver une place de travail.

Enfin, de multiples projets partenariaux sont développés en collaboration étroite avec des groupes d'employeurs et/ou à la demande de ces derniers. C'est le cas dans le domaine de l'industrie médicale et pharmaceutique (projet BioPharma), des métiers de la santé (projet Santé+ conçu avec l'ANEMPA), de l'horlogerie (tests de compétences), de l'industrie 4.0 (formations « polissage 4.0 » et « intervenant sur lignes de production automatisées »), de la digitalisation des fonctions de support telles que RH, finances, comptabilité, vente, marketing (projet pilote Digitalizer soutenu par le SECO) ou encore des métiers de la restauration (nouveau programme de formation à la polyvalence).

Globalement, la mise en place de nouveaux outils et processus au sein de l'OMAT, couplée au développement d'une offre adaptée aux besoins, a permis de mieux cibler, mais également d'intensifier significativement le recours aux mesures. Ainsi, entre début mars 2019 et fin février 2020 (période avant la Covid-19) plus de 9'800 mesures ont été octroyées, contre 6'400 en 2018. 33% ont été des mesures d'emploi et 67% des mesures de formation. Pour ces dernières, 60% des cours délivrés concernent les compétences de base, la stratégie de recherche d'emploi, l'acquisition d'autres langues (allemand et anglais) et le coaching, tandis que 40% ont porté sur l'acquisition de compétences techniques professionnelles ou transversales. Les placements en mesure d'emploi temporaire ont également doublé entre 2018 et 2019.

5. MISE EN ŒUVRE ET DÉPLOIEMENT DU PLAN D'ACTION DE LUTTE CONTRE LES ABUS ET ORGANISATION DES MISSIONS DE CONTRÔLE

5.1. Le nouveau dispositif de contrôle du marché et des relations de travail

Dans un objectif d'efficience et de développement de prestations transversales, les trois offices du SEMP qui assumaient un rôle d'autorité – contrôle, inspection du travail et surveillance de l'Assurance chômage - ont été regroupés au sein d'un nouvel office des relations et conditions de travail (ORCT).

L'analyse qui a prévalu a mis en évidence, d'une part, un flou dans la délimitation du périmètre des compétences de tous les acteurs publics, parapublics ou privés œuvrant dans le domaine du contrôle des conditions de travail et, d'autre part, un cloisonnement entre les différentes missions de contrôle. L'objectif prioritaire du regroupement a donc été de clarifier les missions à l'interne aussi bien qu'à l'externe, puis de mettre en place des logiques de collaboration, de cohérence et de cohésion, plutôt que de concurrence. Parallèlement, un travail sur le positionnement des collaboratrices et collaborateurs œuvrant sur le terrain a été mené, afin de leur permettre de développer les compétences et le savoir-être nécessaires à l'exercice de leur mission délicate, entre conseil et rôle d'autorité, en s'adaptant à chaque situation.

Tout ce travail s'est effectué dans le souci permanent d'afficher et d'assumer des positionnements très clairs et constants, ce qui est absolument essentiel pour permettre au SEMP de bien concilier son rôle de partenaire privilégié des employeurs en matière d'intégration professionnelle avec ses missions de contrôle du marché de l'emploi et de protection des travailleuses et travailleurs.

5.2. La lutte contre le travail au noir

En matière de lutte contre le travail au noir, le SEMP est autorité d'exécution de la loi fédérale. Dans le canton, seule l'autorité cantonale possède la compétence des contrôles en matière de travail au noir.

Adoptée par les chambres en 2005, la loi sur le travail au noir donne une grande marge de manœuvre aux cantons dans l'organisation de l'exécution. Dans son contenu, elle a été durcie, notamment s'agissant des sanctions, mais également de la transmission d'information, devenue possible et même requise entre le SEMP et différentes autorités spéciales et concernées.

Plus largement, cette mission de contrôle revêt un caractère prioritaire. En effet, le travail au noir impacte directement la situation des travailleuses et travailleurs concernés (absence de couverture en cas de problème, prévoyance vieillesse insuffisante, retrait du droit de séjour) mais également les collectivités publiques (perte de rentrées fiscales, versement indu de prestations sociales), ainsi que les entreprises concurrentes (concurrence déloyale). Un objectif ambitieux en termes de détection des cas a été posé et il est aujourd'hui partiellement atteint.

Un partenariat étroit a par ailleurs été développé avec les partenaires sociaux, notamment dans le domaine du bâtiment avec une convention de collaboration, élaborée en 2018 avec l'Association neuchâteloise de contrôle des conditions de travail (ANCCT), afin d'effectuer des contrôles en commun, en particulier sur les grands chantiers.

5.3. Les enquêtes concernant les prestations sous conditions de ressources

Volet important du programme cantonal de lutte contre les abus, la détection et les enquêtes en matière de perception induite de prestations sociales a fait l'objet d'importants changements dans son organisation et sa mise en œuvre. Soumises aux dispositions légales prévues par le code de procédure pénale et diligentées par le ministère public, les enquêtes requièrent des compétences spécifiques en matière d'actes d'enquêtes et ont fait l'objet d'un renforcement par de la formation, y compris en matière de gestion des risques et de sécurisation des procédures d'intervention. Des partenariats et des processus coordonnés ont par ailleurs été mis en œuvre avec le service de l'action sociale (SASO) et les services sociaux régionaux (SSR).

Depuis 2018, les préjudices relevés dans le domaine de l'aide sociale ont pu être consolidés et coordonnés avec les préjudices qui en découlent dans d'autres prestations sous conditions de ressources (notamment les subsides d'assurance maladie). Ainsi, une vision centralisée et coordonnée a pu se mettre en place, permettant une meilleure maîtrise des cas d'abus dans ces prestations.

5.4. Les mesures d'accompagnement

Dans ce domaine, un important chevauchement des compétences légales existe entre les contrôles des partenaires sociaux pour les domaines conventionnés, ceux déployés par le SEMP dans son rôle d'autorité cantonale d'exécution pour les domaines non conventionnés ou encore l'annonce des travailleurs détachés auprès du service cantonal des migrations. Ainsi, des plateformes d'échanges et de communication ont été mises en place, afin de développer une vision consolidée de l'ensemble des problématiques liées à la sous-enchère salariale.

Pour le surplus, l'autorité cantonale a relativement peu de marge de manœuvre dans la définition de la stratégie de contrôles, les accords de prestations conclus avec l'autorité fédérale fixant des objectifs annuels précis et chiffrés, de portée nationale. Par contre, les compétences expertales développées grâce aux contrôles des mesures d'accompagnement sont très sollicitées dans l'ensemble des prestations du SEMP, en appui aux différentes missions, ainsi que par différents partenaires externes. Parmi ces derniers, citons en particulier la commission tripartite de l'observation du marché du travail, commission indépendante nommée par le Conseil d'État, qui joue un rôle important dans la surveillance des domaines non-conventionnés, conformément au droit fédéral. Le secteur contrôle de l'ORCT collabore étroitement avec ses membres, représentants de l'État et des partenaires sociaux, dans le cadre de sa mission.

5.5. La surveillance de l'assurance-chômage

Les enjeux dans ce domaine d'activité se sont essentiellement situés en termes managériaux, dans l'objectif de développer une souplesse et une polyvalence qui a notamment permis au secteur de gérer la crise Covid-19 en matière de réduction horaire de travail (RHT). Ainsi, toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs peuvent venir en appui sur toutes les missions du secteur en fonction des priorités du moment. Des travaux ont été menés également en vue d'une intensification de la numérisation, notamment pour les dossiers archivés. Une nouvelle tâche a débuté en 2020, avec le contrôle de l'obligation d'annonce des postes vacants. Par ailleurs, la description de tous les processus transversaux a permis la mise en œuvre d'une politique coordonnée en matière de sanctions des demandeuses et demandeurs d'emploi. Enfin, les audits découlant de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) ont également été revus et allégés, en collaboration avec la commission paritaire du domaine, afin d'éviter des doublons de contrôle.

5.6. La santé et la sécurité au travail

Possédant en alternance et depuis plusieurs années un statut de service ou d'office, ce secteur s'est progressivement intégré à la dynamique de réforme. Mis en lumière lors de la crise de la Covid-19, ce domaine d'activité possède d'ores et déjà une compétence expertale en matière de santé et sécurité au travail ainsi qu'en matière d'hygiène du travail. Il collabore par ailleurs avec la Police neuchâteloise et le Ministère public lors d'accidents du travail. Son laboratoire d'analyse, dont les prestations s'effectuent au bénéfice de trois cantons - Jura, Fribourg et Neuchâtel – est un outil d'importance en matière de détection et d'appui aux travailleuses et travailleurs ainsi qu'aux employeurs. Les risques psychosociaux devront encore faire l'objet d'une stratégie dans les mois et années à venir pour permettre d'avoir un impact notable sur ces problématiques de plus en plus prégnantes.

5.7. Salaire minimum

La décision du Tribunal Fédéral a induit une entrée en vigueur immédiate du salaire minimum le 4 août 2017. Ainsi, dans les premiers mois, le SEMP a reçu de très nombreuses demandes concernant son application. Un memento permettant de faciliter les calculs a été édité et est mis à jour chaque année sur le site de l'État.

Après quelques années de recul, le constat est que le salaire minimum est globalement bien respecté. Les employeurs cherchent à comprendre son application en amont et posent de nombreuses questions avant d'effectuer un engagement, ce qui est un bon signal. Le SEMP n'a pas connaissance de difficultés économiques que l'application du salaire minimum aurait engendrées, un constat corroboré par la commission tripartite qui publie annuellement un rapport relatif à la mise en œuvre du salaire minimum.

Au plan opérationnel, le salaire minimum est considéré par le SEMP comme un barème parmi d'autres (salaires d'usage, salaires conventionnés, etc.). Son respect est donc vérifié de manière systématique dans le cadre de l'ensemble des contrôles effectués et la même logique est appliquée par différents services partenaires, qui contribuent également à la détection des situations problématiques. Dans les cas constatés d'infractions, les demandes de mise en conformité formulées directement par l'ORCT ou par la commission tripartite sont suivies d'effets, de sorte qu'il n'y a eu que deux dénonciations pénales liées à cette problématique.

Relevons enfin que la mise en œuvre du salaire minimum a amené la commission tripartite, puis le Conseil d'État, à définir des critères clairs permettant désormais de différencier un stage d'un emploi. Cette clarification bienvenue permet d'éviter toute tentative consistant à contourner le salaire minimum cantonal.

5.8. Collaborations avec les commissions paritaires et organes de contrôle

Les différentes plateformes de partenariat mises en place avec les commissions paritaires, de même que les collaborations instaurées sur le terrain ont permis, d'une part, d'apaiser les tensions, et d'autre part, de collaborer de manière constructive dans un objectif commun. Par ailleurs, la commission tripartite de l'observation du marché du travail a également joué un rôle important en développant des liens systématiques et réguliers avec toutes les commissions paritaires et en incitant celles dont le siège ne se situe pas sur le canton à intensifier les contrôles sur le territoire cantonal.

La stratégie du SEMP vise à préserver le partenariat social en développant des synergies accrues, mais en prenant soin de ne jamais empiéter sur le champ de compétences des commissions paritaires.

6. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA POLITIQUE GLOBALE DE L'EMPLOI

6.1. Une vision transversale et une action coordonnée

L'atteinte des objectifs constitutifs de la vision globale du service implique une bonne connaissance du marché de l'emploi, de ses enjeux mais également des freins à son équilibre. Le développement d'une approche transversale doit dès lors permettre au SEMP d'appréhender les diverses problématiques et d'orienter les solutions sans verrouillage entre son rôle d'autorité et son rôle d'acteur de l'intégration professionnelle. Ces deux rôles, longtemps perçus à l'interne du service comme opposés dans leurs finalités, ont pu se « réconcilier » pour permettre au service de mener une approche coordonnée dans ses actions. Aujourd'hui, l'idée est que ces deux domaines servent réciproquement l'intérêt des employeurs que des travailleuses et travailleurs, ainsi que des demandeuses et demandeurs d'emploi.

Cette logique transversale s'est par ailleurs progressivement mise en œuvre par un renforcement des champs d'expertise du service et de leur valorisation, mais également en renforçant une conduite managériale coordonnée entre l'office du marché du travail et l'offices des relations et des conditions de travail. Le partage d'information, la collaboration étroite sur des problématiques communes, la mise en œuvre de case management et de formations communes permettent de s'inscrire progressivement dans la culture de travail souhaitée, favorise la coordination des stratégies partenariales constructives, internes et externes, dans une perspective d'orientation clients et de défense de l'intérêt de ces derniers.

6.2. Une nouvelle culture orientée clients

Le développement de prestations orientées clients s'est imposé comme une priorité centrale du processus de réforme, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre les besoins des clients et les réponses institutionnelles.

Un important travail a ainsi été effectué pour identifier les besoins des clients du SEMP, élaborer des processus de travail harmonisés et différencier les réponses en termes de prestations. Le développement d'une orientation clients s'envisage également par un savoir-être et un savoir-faire de qualité – acquis par la formation et le coaching des équipes de travail - ainsi qu'à travers l'orientation de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs vers la recherche proactive de solutions.

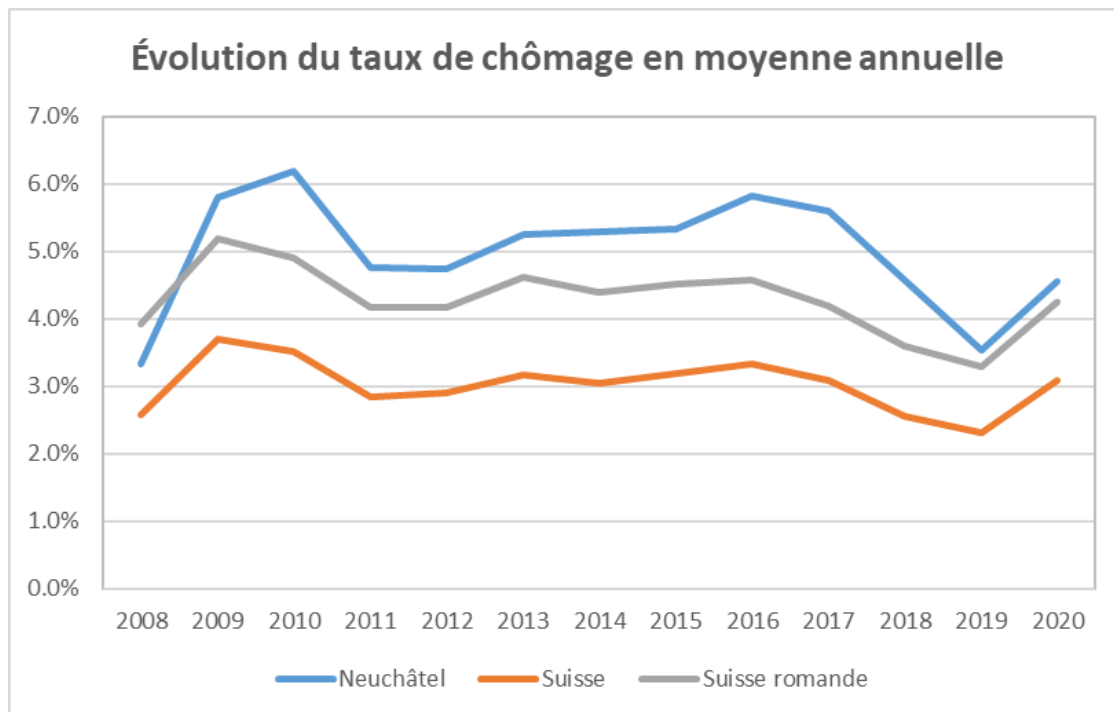
Un tel positionnement implique de s'interroger en permanence sur les changements de l'environnement, d'être à l'écoute des besoins, de procéder à des pesées d'intérêts parfois sensibles s'agissant de l'affectation des ressources et de développer une grande agilité dans les processus d'adaptation. Il implique enfin le développement d'une culture de la qualité et de la gestion des risques, à tous les niveaux de l'organisation, appuyé par un système de contrôle interne.

6.3. Les impacts de la réforme sur l'intégration professionnelle (IP)

6.3.1. Évolution du taux de chômage jusqu'à l'éclatement de la crise Covid-19

En 2009, suite à la crise des « subprimes », le taux de chômage augmente fortement dans le Canton de Neuchâtel, dépassant même les 7% au mois de décembre. Cette même année, l'écart avec le taux de chômage suisse se creuse passant de 1.1 points au mois de janvier à près de 3 points au mois de décembre.

Lors de la reprise post crise des « subprimes » et jusqu'en 2016, l'ensemble des cantons voient leur taux de chômage atteindre un niveau comparable à celui qui prévalait avant la crise, à l'exception du Canton de Neuchâtel qui ne parvient pas, malgré l'embellie conjoncturelle, à diminuer son taux de chômage dans les mêmes proportions. Il s'agit ici de la période du « paradoxe neuchâtelois » : un canton qui crée de l'emploi mais n'arrive pas à résorber son taux de chômage.



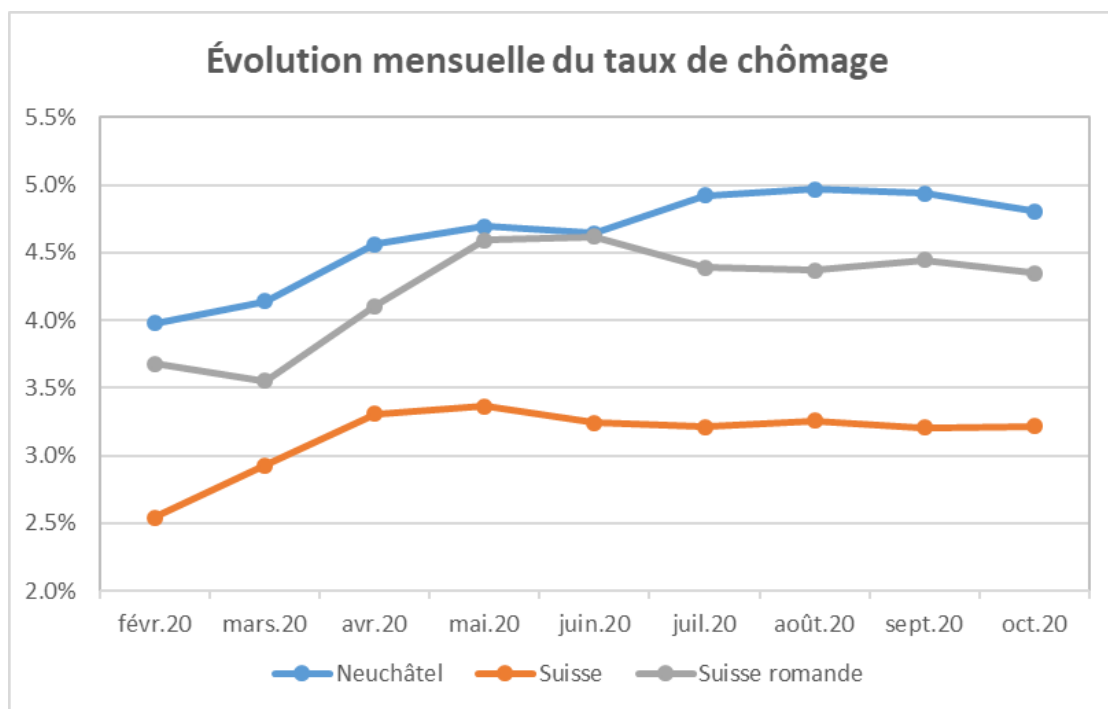
Ce n'est qu'à partir de 2017 que le canton réussit à diminuer significativement son taux de chômage et qu'il retrouve ainsi un niveau proche de la moyenne romande, normalisant enfin sa situation après de longues années d'efforts. Entre janvier 2017 et février 2020, juste avant l'éclatement de la crise liée à la Covid-19, le taux de chômage passe ainsi de 6.5% à 3.9% dans le canton, soit un recul de 2.6 points ou de 40%. Cette diminution est marquante, tant par son ampleur que par sa rapidité. Sur la même période, aucun autre canton ne connaît une telle baisse de son taux de chômage.

Cette dynamique positive a évidemment été rendue possible grâce à l'embellie conjoncturelle, mais pas seulement. En effet, depuis la crise de 2008 les périodes de haute conjoncture n'avaient, à elles seules, pas suffi à faire baisser le taux de chômage de manière significative dans notre canton. Cette forte baisse trouve donc aussi son explication dans l'engagement très concret des employeurs neuchâtelois et des associations professionnelles en faveur de l'emploi local, ainsi que dans l'amélioration de la qualité des prestations du SEMP découlant des réformes menées. C'est bel et bien le cumul de ces différents facteurs qui a permis de tirer pleinement parti d'un environnement favorable, au bénéfice de la population et du tissu économique.

6.3.2. Évolution du taux de chômage pendant la crise Covid-19

Le mois de mars 2020, avec le semi-confinement ordonné par le Conseil fédéral, signe le début d'une crise sanitaire et économique sans précédent, qui frappe la Suisse de plein fouet. Le taux de chômage neuchâtelois augmente de 0.9 points entre les mois de février et septembre 2020 atteignant ainsi 4.9%. Le nombre de demandeuses et demandeurs d'emploi croît, quant à lui, de près de 1'500 personnes en sept mois.

Dans ce contexte difficile, en s'appuyant sur les acquis de la réforme, le SEMP est parvenu à adapter très rapidement ses structures à la conduite de crise et il veille à adapter en permanence ses prestations à l'évolution du contexte. Ainsi, le décrochage entre les taux de chômage neuchâtelois et suisse reste relativement contenu au moment d'écrire ces lignes, en regard de la structure du tissu économique cantonal.



Il n'en reste pas moins que la crise est malheureusement loin d'être terminée et qu'une dégradation est encore attendue pour les mois à venir. Dans l'immédiat, la priorité reste donc de préserver autant que possible et les entreprises et les places de travail, notamment via le déploiement d'une palette d'outils de soutien à l'emploi. Mais au-delà de cette urgence, un enjeu crucial pour notre canton sera d'être au rendez-vous lorsqu'arrivera la reprise, afin de favoriser une décrue rapide du chômage. À ce titre, si l'État aura naturellement un rôle important à jouer, l'engagement des entreprises et de la population sera également essentiel, dans une logique de coresponsabilité.

6.3.3. Places vacantes signalées et obligation d'annonce

Parallèlement à la refonte du dispositif d'appui aux personnes en recherche d'emploi, l'autre pilier de la stratégie d'intégration professionnelle consistait à renforcer les partenariats avec les employeurs. Mis en œuvre dès 2016, le « New Deal pour l'emploi » visait notamment à ce que les employeurs donnent volontairement la priorité aux ORP lors de recrutements de personnel. De nombreux contacts et partenariats avec les employeurs ont été créés ou renforcés par la direction de l'OMAT et son secteur ProEmployeurs. Cette stratégie a rapidement porté ses fruits, puisque le nombre de places vacantes annoncées aux ORP a fortement augmenté dès 2017.

À cette dynamique positive est venue s'ajouter, dès le 1^{er} juillet 2018, l'obligation imposée par les autorités fédérales d'annoncer les postes vacants dans les professions à fort taux de chômage.

Au total, le nombre de places vacantes annoncées a été multiplié par trois entre 2017 et 2019, passant de 2'103 à plus de 6'800. En 2019, en regard du nombre de demandeuses et demandeurs d'emploi qu'il accompagne, le SEMP neuchâtelois a traité 10% de places vacantes supplémentaires par rapport à la moyenne suisse.

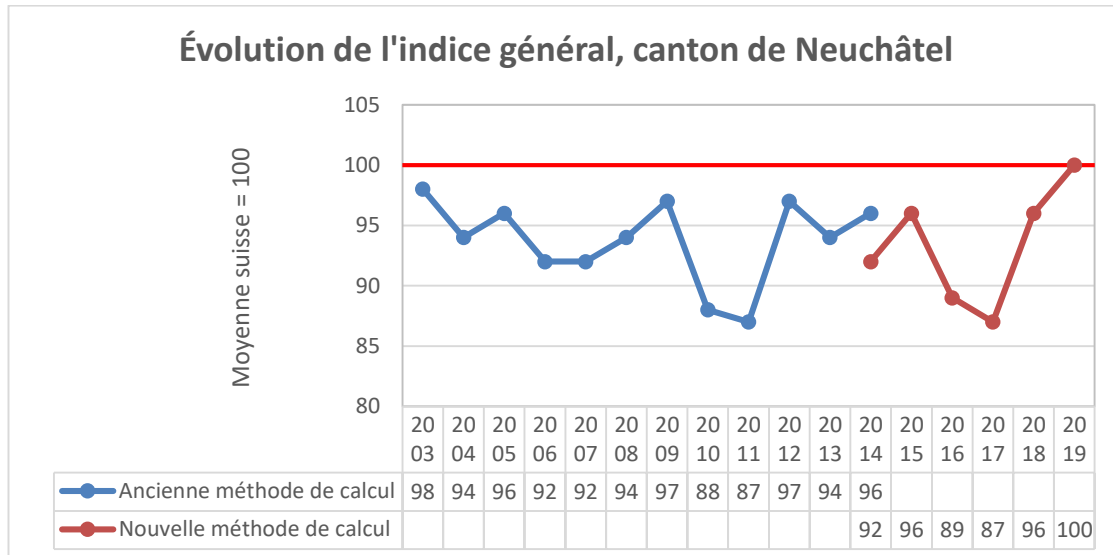
	Places vacantes non soumises à l'obligation d'annonce	Places vacantes soumises à l'obligation d'annonce	Total des places vacantes annoncées au SEMP
2016	1'427		1'427
2017	2'103		2'103
2018	3'138	2'499	5'637
2019	3'242	3'619	6'861

6.3.4. Indicateurs de performance du SECO

L'accord liant la Confédération et les cantons pour l'exécution de la Loi sur l'assurance chômage et insolvabilité (LACI) prévoit un pilotage des ORP par les résultats. Ainsi, chaque année, le SECO publie des résultats mesurant avec quelle efficacité chaque ORP atteint l'objectif de réinsertion rapide et durable des demandeurs et demanduses d'emploi. Le modèle est basé sur quatre indicateurs qui mesurent la capacité à :

1. Réinsérer rapidement les demandeurs et demanduses d'emploi ;
2. Éviter le chômage de longue durée ;
3. Éviter les arrivées en fin de droit ;
4. Éviter les réinscriptions à l'assurance-chômage.

Afin de permettre la comparaison entre cantons, le SECO applique un modèle économétrique qui permet d'éliminer l'effet des facteurs exogènes. Les indicateurs sont ensuite agrégés dans un indice global, dont la moyenne suisse est fixée à 100 points. Un indice inférieur correspond à une efficacité inférieure à la moyenne et inversement.



À l'instar de la moyenne des cantons romands, le Canton de Neuchâtel connaît historiquement des résultats inférieurs à la moyenne suisse. Une baisse importante est constatée en 2010 et 2011, les années où le « paradoxe neuchâtelois » apparaît. Puis la situation continue à se dégrader lentement entre 2012 et 2017, les variations de l'indice corrigé étant principalement influencées par l'évolution des facteurs exogènes.

Depuis 2017, année du déploiement de la réforme, la tendance s'est inversée et l'indice n'a cessé de progresser, permettant à Neuchâtel de rejoindre en 2019, pour la première fois, le niveau de la moyenne suisse. Si ce constat est très réjouissant en ce qu'il atteste de progrès significatifs, il met également en évidence que nous n'avons fait jusqu'ici que de normaliser la situation neuchâteloise. Il est donc essentiel de poursuivre l'effort.

6.4. Les impacts de la réforme sur le contrôle du marché de l'emploi

6.4.1. Le contrôle du marché de l'emploi

La mission de contrôle du marché de l'emploi ne relève pas de la seule compétence du SEMP, mais également de celle des partenaires sociaux. Ainsi, les syndicats, les associations professionnelles et patronales ainsi que l'État doivent s'impliquer de manière complémentaire et, parfois, coordonnée, dans les rôles respectifs que la législation leur confie. La réforme a permis de restaurer la crédibilité du SEMP dans ses missions et poser les bases d'une collaboration renouvelée avec les partenaires sociaux, qui devra encore se développer dans les années à venir.

Par ailleurs, la stratégie de lutte contre les abus a provoqué une prise de conscience collective sur la problématique croisée de potentiels abus aux prestations sociales et de ses impacts en cascade, tant sur la précarisation de la situation personnelle des travailleuses et travailleurs que sur les finances de l'État. Elle a mis en lumière les interconnexions entre les différents domaines de l'administration, les acteurs paritaires, leurs missions, leurs contraintes et leurs enjeux. Cette dynamique permet aujourd'hui d'envisager de manière transversale la détection des infractions et les conséquences de ces dernières. La volonté de partager l'information pour la traiter de manière coordonnée a également été renforcée par l'entrée en vigueur de dispositions légales fédérales et cantonales. Les acteurs du contrôle ont ainsi acquis une légitimité accrue et voient leur contribution à l'équilibre du marché de l'emploi mieux reconnue.

6.4.2. La santé et sécurité au travail

La réforme a permis de mieux valoriser l'expertise reconnue de ce domaine d'activité, en l'intégrant dans une dynamique de connaissance et de compréhension du marché de l'emploi, complémentaire à tous les autres domaines du service. En effet, par ses interactions permanentes avec les employeurs, au travers de prestations relatives à l'hygiène du travail, aux risques psychosociaux ou encore aux contrôles d'application de la loi sur le travail (durée du temps de travail, contrôle des mesures de santé et sécurité au travail), le secteur acquiert en permanence des informations centrales sur l'évolution des conditions de travail. L'enjeu pour les années à venir consistera à traiter et à mettre en perspective toutes ces informations pour élaborer de nouvelles stratégies d'intervention, de prévention et de communication. Par ailleurs, ce domaine a été très impliqué dans la gestion de la crise Covid-19, par le contrôle des mesures de protections, ce qui a permis de rendre plus « visible » cette mission importante.

6.4.3. L'autorité de surveillance (dont RHT)

L'activité de surveillance de l'assurance chômage s'appuie sur les dispositions légales prévues par la LACI. La marge de manœuvre est donc faible. Les prestations nécessitent néanmoins de s'inscrire dans la cohérence de l'accompagnement des demandeuses et demandeurs d'emploi et des autres secteurs dédiés à la détection des abus, afin de trouver un bon équilibre entre une approche bienveillante, tout en posant les cadres permettant l'équité de traitement et la détection des abus.

Par ailleurs, ce secteur est également en charge des décisions relatives à la réduction de l'horaire de travail (RHT), qui constitue le principal outil de soutien au maintien de l'emploi déployé face à la crise Covid-19. La réforme a permis de réunir toutes les conditions, d'adaptation, de rapidité et de compétences, pour donner un signal fort aux employeurs dès le début de la crise pandémique. La polyvalence des collaboratrices et collaborateurs, le sens de la mission et de la fonction dont ils ont fait preuve, sont une illustration des résultats concrets que le processus de réforme a permis d'atteindre.

7. GESTION DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Le 4 mars 2020, le SEMP finalisait son plan de renoncement et de continuité, avec en ligne de mire trois priorités majeures : assurer le plus rapidement possible un soutien financier aux employeurs du canton par la RHT pour éviter les licenciements massifs, permettre aux citoyens neuchâtelois ayant malgré tout perdu leur emploi de continuer à percevoir un revenu par l'inscription à l'assurance chômage et préserver les ressources pour assurer la continuité de ces prestations. Ces trois objectifs prioritaires ont été atteints :

- Plus de 4'000 décisions de RHT ont été rendues de mars à août, dans des délais de trois à cinq jours (à l'exception de situations spécifiques devant faire l'objet d'une instruction détaillée). Un soutien direct a ainsi été apporté au maintien de près de 50'000 emplois dans le canton² ;
- Les inscriptions à l'AC ont été assurées durant toute la période sans retard ;
- Près de 1'500 contrôles des mesures de protections ont été réalisés par le SEMP durant toute la durée de la crise, en collaboration avec le Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV)³ ;
- Les collaboratrices et collaborateurs ont bénéficié, dès la mi-mars, des moyens nécessaires pour assurer les prestations en télétravail, à l'exception de certaines tâches liées au processus RHT impossibles à dématérialiser.

Dans un deuxième temps, le SEMP a participé activement à l'élaboration et à la mise en place des outils de soutien cantonaux à l'économie et à l'intégration professionnelle.

En constante adaptation en fonction de l'évolution de la pandémie, le service a assuré de front, durant la deuxième vague pandémique, le retour des prestations à la normale conjointement à une hausse importante du volume de demandeuses et demandeurs d'emploi, pour partie les contrôles sanitaires et le processus de renforcement de ses ressources.

Le processus de réforme a sans nul doute créé les conditions pour prendre toute la mesure des risques d'une telle crise pandémique sur l'économie et les emplois du canton et partant, sur les conséquences potentielles sur la vie des citoyens de ce canton.

Cette gestion de crise s'est appuyée sur un management engagé, réactif et conscient des priorités. Les collaboratrices et collaborateurs ont fait la démonstration que la culture de travail implémentée ces quatre dernières années et leur engagement dans la mise en œuvre de processus et d'outils harmonisés, de prestations coordonnées et transversales ont été déterminants pour permettre aux citoyens neuchâtelois de recevoir un soutien indispensable pour limiter dans toute la mesure du possible les impacts de la pandémie.

La qualité des relations étroites entretenues tout au long de la crise avec les partenaires sociaux a également été déterminante, notamment pour assurer le relais de l'information et le conseil aux employeurs durant de nombreux mois.

² Les statistiques détaillées sur les RHT sont présentées à l'annexe 2

³ Les statistiques détaillées sur les contrôles sanitaires sont présentées à l'annexe 3

8. PERSPECTIVE D'AVENIR

8.1. Les défis post-crise Covid-19

Le SEMP travaille déjà très activement au déploiement de mesures, en anticipation des conséquences prévisibles de la crise sur le marché cantonal de l'emploi.

Plusieurs axes prioritaires orientent ce déploiement :

- La mise en œuvre des mesures de soutien Covid-19 aux employeurs – RHT, RHT+ et outils spéciaux d'encouragement au recrutement - afin de maintenir les emplois et de limiter, dans toute la mesure du possible, la hausse du taux de chômage ;
- Le renforcement des processus relatifs à l'obligation d'annonce, en lien avec la nouvelle liste 2021 des professions soumises, qui s'est fortement allongée ;
- Le renforcement des partenariats employeurs, pour permettre le transfert de compétences dans les domaines peu impactés par la crise, ainsi que pour identifier autant que possible la nature des compétences qui seront fortement sollicitées lors du redémarrage des activités actuellement ralenties ;
- La préparation de profils concurrentiels, s'appuyant sur une motivation forte des demandeuses et demandeurs d'emploi dans le développement de leur employabilité et leurs stratégies de recherche d'emploi ;
- Le développement rapide des capacités de formation des mesures du marché du travail, dans l'objectif de préparer les demandeuses et demandeurs d'emploi à la reprise ;
- L'observation attentive des procédures de licenciements, faillites et cession d'activité, dans l'objectif de respect des dispositions légales fédérales et de protection des travailleuses et travailleurs ;
- Des contrôles des conditions de travail et du travail au noir ciblés dans les domaines identifiés comme sensibles.

En interne, la poursuite d'une culture de management proactif, s'appuyant sur des indicateurs déclinés sur l'ensemble des dispositifs opérationnels permet un ajustement en continu des processus et des ressources pour absorber les volumes sans retard.

8.2. Consolidation des réformes menées

La consolidation de la stratégie d'intégration professionnelle s'appuiera sur la poursuite de l'implémentation par tous les acteurs du dispositif d'une culture de travail centrée sur les besoins clients et le changement de paradigme fondamental donnant la primauté au besoin sur le statut.

Dans une logique d'amélioration continue, appuyée sur un monitoring transversal, une gouvernance revisitée et des outils de travail modernisés, chaque secteur devra poursuivre le développement des prestations relevant de son cœur de métier.

De manière générale, une bonne compréhension des changements de l'environnement et des besoins des bénéficiaires ainsi que le développement de partenariats solides seront déterminants pour assurer la qualité et l'agilité du dispositif d'appui.

La consolidation de la stratégie de lutte contre les abus, quant à elle, s'appuiera sur le développement de la coordination et le partage d'information entre les partenaires sociaux et les acteurs publics et privés. Les stratégies d'information, de prévention et de conseil devront progressivement prendre une dimension accrue.

À l'interne du SEMP, la stabilisation de l'organisation, de la culture de travail et des processus de travail seront la priorité. Le déploiement d'un concept d'analyse et de suivi de la qualité permettra l'ajustement des prestations, mais aussi le renforcement des compétences (savoir-faire, savoir-être et savoir devenir) par l'association active des collaboratrices et collaborateurs à cette dynamique d'amélioration continue. La transversalité, l'intelligence collective et l'expertise seront l'objet d'un investissement conséquent, afin d'atteindre les objectifs de réactivité et d'adaptabilité à l'environnement et aux besoins des bénéficiaires, condition incontournable pour contribuer concrètement au maintien des équilibres sur le marché de l'emploi.

8.3. Développement de la veille pour l'emploi

« Développer une vision transversale et partagée de l'évolution du marché de l'emploi, de ses enjeux actuels et futurs et des réponses à y apporter ». L'objectif de la veille pour l'emploi est ainsi résumé. Pour y parvenir, plusieurs outils ont été développés ou sont en cours de développement.

Gouvernance

La gouvernance politique de la veille est assurée par deux chefs de Département (DEF et DEAS). Au niveau stratégique, les principaux acteurs sont le SEMP, le service de l'économie (NECO) et le service des formations post-obligatoires (SFPO). Réunis dans un comité stratégique, les chef-fe-s de ces services définissent les grands axes d'étude de la veille, échange sur les analyses menées dans le cadre de la veille et proposent des actions coordonnées sur le marché de l'emploi au comité politique. Au niveau opérationnel, un chef de projet du SEMP est chargé de coordonner l'ensemble des travaux liés à la veille.

Études sur le marché de l'emploi et veille documentaire

Afin de répondre aux interrogations tant du comité politique que stratégique, le SEMP réalise des études ponctuelles sur le marché de l'emploi. Plusieurs rapports ont d'ores et déjà vu le jour sur diverses thématiques telles que l'impact de l'industrie 4.0 dans le canton, l'identification de politiques publiques à la lumière des évolutions probables du marché de l'emploi cantonal ou encore sur les compétences transversales sur le marché de l'emploi.

Par ailleurs, afin d'alimenter les réflexions dans le cadre de la veille, un outil informatique recensant les principales informations sur le marché de l'emploi est mis à disposition des différents acteurs. Mélange entre traitement informatisé et manuel de l'information, cet outil permet de rapatrier les informations pertinentes sur l'évolution de l'emploi en mêlant diverses sources : internet, presse, littérature, etc.

Développement de l'intelligence collective

Le développement et le déploiement de ces outils ont également pour but d'augmenter l'échange transversal d'informations entre les services et les départements et, ainsi, favoriser le décloisonnement de ces différentes entités et développer, au sein de l'État, une véritable « intelligence collective » pour le marché de l'emploi.

8.4. L'emploi au cœur des mutations socio-économiques de notre canton

Défi majeur des sociétés occidentales, l'emploi connaît des transformations probablement jamais égalées dans l'histoire post-industrielle. Industrie 4.0 - 5.0, innovation disruptive, transformation des modèles organisationnels, nouvelle forme d'emploi, mobilité, autant de thématiques qui impactent sur les travailleuses et travailleurs, et les employeurs. Le rythme de ces changements de fond s'accélère, pressé par des marchés globalisés et très concurrentiels.

L'écosystème neuchâtelois, très dynamique, ouvert au monde et tourné vers l'exportation, s'adapte en permanence à ces défis. Corolaire à cette exigence, il doit en permanence ajuster et développer les compétences lui permettant de conserver son positionnement et ainsi maintenir et créer de l'emploi dans notre canton.

Le SEMP est dès lors soumis aux mêmes exigences de créativité, de dynamisme et de rythme que son environnement, condition sine qua non pour créer les conditions d'un marché de l'emploi équilibré, qui profite le plus possible aux citoyens neuchâtelois. Son défi majeur, à l'instar des autres acteurs économiques, est de percevoir les changements de son environnement et évaluer en continu les besoins en compétences tout en étant garant des cadres légaux. Sa mission, toujours orientée clients, consiste dès lors à renforcer des partenariats co-responsables, à veiller à mettre en œuvre un accompagnement de qualité des demandeuses et demandeurs d'emploi et à développer une offre de formation connectée aux besoins du marché qui permettra de proposer aux employeurs des profils de qualité.

9. RÉVISION DE LA LOI SUR L'EMPLOI

9.1. Fondements de la révision

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage le 1^{er} septembre 2004, une seule révision partielle a eu lieu, lors de l'introduction des dispositions portant sur le salaire minimum.

Le 21 mars 2016, le Grand Conseil a adopté à l'unanimité le rapport 15.047 relatif à la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle. Les dispositions légales concernant les employeurs ainsi que le service public de l'emploi figurant dans la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage doivent, par conséquent, être adaptées afin de tenir compte de cette évolution. De même, les articles concernant les mesures cantonales d'intégration professionnelle doivent être modifiés pour permettre leur adaptabilité aux besoins des demandeuses et demandeurs d'emploi et du marché du travail.

Dans un souci de cohérence, il paraît opportun de rapatrier sous un même toit les dispositions légales portant sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, et d'abroger la loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce.

L'introduction au 1^{er} janvier 2008 de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN), du 17 juin 2005, postérieure à l'entrée en vigueur de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, et les évolutions successives de cette législation rendent nécessaires les modifications apportées aux dispositions relatives à la lutte contre le travail illicite. À cela s'ajoute des modifications spécifiques à la politique neuchâteloise mise en place dans le domaine de la lutte contre les abus. Elles visent à améliorer la collaboration entre le SEMP et les autres autorités concernées par les abus.

L'obligation de faire un rapport d'information sur la politique de l'emploi est introduite au cours de chaque législature, afin d'ancrer dans un texte les intentions et les orientations prises par le Conseil d'État dans ce domaine.

Enfin, le projet de révision fournit l'occasion de corriger les dispositions et dénominations, obsolètes ou caduques, qui concernent d'autres entités ou législations.

Avec le projet de modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage qu'il propose, le Conseil d'État poursuit les objectifs suivants :

- Tenir compte de l'objectif du Conseil d'État de diminuer le besoin d'assistance de la population neuchâteloise en intégrant les instruments d'intégration professionnelle dans la législation et de lutte contre les abus ;
- Acter la volonté commune de partenariat entre l'État et l'ensemble des employeurs d'atteindre les objectifs fixés par la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle ;
- Adapter les dispositions relatives aux mesures cantonales d'intégration professionnelle afin de les rendre plus souples pour qu'elles puissent répondre aux besoins des demandeuses et demandeurs d'emploi et à ceux du marché du travail ;
- Rendre la législation cantonale conforme à la loi fédérale sur le travail au noir ;
- Clarifier les pouvoirs du SEMP en matière de lutte contre les abus et améliorer sa collaboration avec d'autres autorités ;
- Regrouper dans une seule loi les dispositions cantonales concernant la mission du SEMP en matière de santé et sécurité au travail ;
- Adapter le langage législatif à l'évolution des autres lois et des dénominations.

9.2. Commentaires article par article

Article premier - *But*

La rédaction de l'alinéa 1 a été actualisée, sans modification du contenu.

La liste de lois figurant à l'alinéa 2 a été mise à jour et complétée d'une part par la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN), du 17 juin 2005, entrée en vigueur après l'adoption de la LEmpl, et d'autre part par les lois fédérales sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) et sur le travail à domicile sont rapatriées dans la loi (LTrD), dont l'application incombe au SEMP.

Article 2 - *Conseil d'État*

Un alinéa 3 est ajouté à l'article 2 afin d'y introduire le principe du rapport d'information qui devra être établi, lors de chaque législature, par le Conseil d'État à l'intention du Grand Conseil.

L'alinéa 4 transfère au Conseil d'État la compétence de prononcer les sanctions que l'arrêté désignant l'autorité compétente pour prononcer une sanction selon l'article 13 de la loi sur le travail au noir (LTN), du 15 juin 2016, a attribuée au Département de l'économie et de l'action sociale. Il s'agit d'exclure des futurs marchés publics au niveau communal, cantonal et fédéral pour cinq ans au plus un employeur condamné pour

non-respect important ou répété des obligations en matière d'annonce et d'autorisation prévues dans la législation sur les assurances sociales ou les étrangers.

Article 4 – SEMP

Une dernière phrase est ajoutée à l'alinéa 1 de l'article 4 afin d'ancrer le rôle du SEMP dans la mise en relation des acteurs du marché du travail, en lien avec la stratégie du Conseil d'État visant à réduire le besoin d'assistance et l'un de ses principaux axes qu'est la politique d'intégration professionnelle.

Il convient d'ajouter à l'alinéa 3 le fait que le SEMP est l'autorité cantonale également en matière de travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce ainsi qu'en matière de travail à domicile suite à la reprise par ledit service en 2009 des activités précédemment exercées par le service de l'inspection et de la santé au travail.

Le SEMP effectue diverses tâches de contrôle en application d'autres lois. Ce principe est ancré au nouvel alinéa 3bis (cf. commentaires relatifs aux art. 77b à 77e).

Article 7 – Communes

Le rôle des communes dans le domaine de l'assurance-chômage ayant évolué et perdu de l'importance au profit du regroupement au sein même du SEMP des activités liées à l'exécution de cette législation, il convient de supprimer les alinéas 1 et 2 et de les remplacer par une phrase plus générale rappelant que les communes sont des partenaires qui travaillent à l'équilibre du marché du travail.

Enfin, le service des migrations ne consultant plus les communes avant l'octroi d'autorisations de travail pour de la main-d'œuvre étrangère, il convient aussi de supprimer l'alinéa 3, devenu obsolète.

Article 8 – Répartition des compétences entre les communes

Cet article étant également devenu obsolète, il est supprimé.

Article 14 – Commission d'experts

Cet article 14 doit être supprimé dès lors que la commission d'experts en question n'a pas été reconstituée depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux et que son utilité n'est plus d'actualité.

Article 24 – Contribution au placement public

Le 1er juillet 2018, des mesures destinées à faciliter l'intégration sur le marché du travail des chômeurs résidants ont été introduites suite à l'adoption de l'article 121a de la Constitution fédérale (gestion de l'immigration) et aux modifications apportées à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (articles 21a et 117a LEI, mesures concernant les demandeuses et demandeurs d'emploi) et à l'ordonnance sur le SEMP et la location de services (articles 53a et suivants, 58a et 63 OSE).

Par conséquent, l'article 24 doit être complété en vue de réserver les dispositions relevant du droit des étrangers, relatives à l'obligation d'annoncer les postes vacants.

Article 26 – *Participation à la lutte contre le travail au noir*

L'introduction de la loi fédérale sur le travail au noir ayant mis en place un certain nombre d'obligations pour les employeurs concernés, la compétence législative cantonale a ainsi été supprimée et la fin de la phrase de l'actuel article 26 n'a plus de sens. Elle est donc supprimée. De plus, la terminologie lutte contre le travail « illicite » est remplacée par lutte contre le travail « au noir » y compris dans la note marginale.

Article 27 – *Priorité des travailleurs en CH et des ressortissants de pays ALCP*

La formulation de cette disposition et de la note marginale est adaptée à la terminologie désormais utilisée dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Article 32 – *Répertoire des conventions collectives et des contrats-types de travail*

À l'alinéa 1, les termes « conventions d'entreprises » sont supprimés ; en effet les conventions collectives de travail conclues entre un employeur et une association de travailleuses et travailleurs figurent dans le répertoire en qualité de conventions collectives.

Pour tenir compte de l'évolution des modes de transmission, il n'est plus exigé que les exemplaires transmis soient signés.

Article 33 – *Placement a) en général*

L'article 33, alinéa 1 est remanié afin de mieux correspondre à la réalité des tâches qui sont exécutées de manière générale en matière de placement public. La législation fédérale (LACI) n'exige pas que l'autorité cantonale, c'est-à-dire le SEMP, « assure » le placement. Elle indique qu'elle doit s'efforcer de placer les chômeurs (art. 85 al. 1er let. a LACI).

L'alinéa 2 précise que le SEMP conseille aussi bien les demandeuses et demandeurs d'emploi que les employeurs lors du choix de l'emploi à occuper, pour les premiers, que de la personne à engager, pour les seconds (art. 33 al. 2).

Enfin, l'ancien alinéa 2 devenu alinéa 3 est adapté à l'évolution du système de placement et statistique de la Confédération qui est devenu un système électronique plus complet incluant une gestion électronique des données.

Article 34 – *Placement b) à l'égard des demandeuses et demandeurs d'emploi*

L'article 34 est remanié afin de prendre en compte la stratégie d'intégration professionnelle.

Ainsi, l'alinéa 1 est reformulé pour décrire l'activité déployée par le SEMP auprès des demandeuses et demandeurs d'emploi. L'amélioration de l'employabilité est effectivement devenue centrale pour le SEMP puisque celle-ci permet aux demandeuses et demandeurs d'emploi d'intégrer plus rapidement le marché du travail.

L'alinéa 2 permet d'inscrire dans la loi l'objectif de coordination des activités qui sont liées à l'intégration professionnelle tout en évitant de spécifier le nom des institutions

partenaires, dans la mesure où le nombre des partenaires peut fluctuer en fonction du déploiement de cette stratégie.

Enfin, l'alinéa 3 matérialise l'idée de la collaboration du SEMP avec les employeurs dans leur multiplicité, sociétés de placement privé de location de services mais également les employeurs publics, toujours dans le but d'améliorer l'intégration professionnelle des demandeuses et demandeurs d'emploi dans le cadre de la politique du New deal pour l'emploi.

Article 35 – Placement c) à l'égard des employeurs

Poursuivant le même objectif de mise en œuvre de la stratégie d'intégration professionnelle que ci-dessus, l'article 35 est modifié.

À l'alinéa 1, l'énoncé des tâches du SEMP à l'égard des employeurs est simplifié. Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par un alinéa 2 qui permet d'inscrire le développement de partenariats dans le but de mettre en œuvre l'intégration professionnelle des personnes à la recherche d'un emploi. Le troisième alinéa remplaçant l'ancien alinéa 4 n'est pas modifié si ce n'est pour corriger la référence au service chargé de la question des étrangers.

Article 36 – Accès aux prestations

Cette disposition est simplifiée afin d'éviter des redondances avec le texte de la LACI.

Article 37 – Exécution

L'alinéa 2 de cette disposition est modifié afin de tenir compte de la stratégie d'intégration professionnelle et de la collaboration avec les assurances sociales et les institutions partenaires qui ne sont pas des assurances sociales.

Section 6 : Mesures relatives au marché du travail

Le titre de la section 6 est adapté à la terminologie utilisée dans la législation fédérale y relative (LACI).

Article 39 – Organisation

L'alinéa 1 de cet article est simplifié puisque le SEMP est tenu, du point de vue des mesures relatives au marché du travail, de mettre en œuvre ces mesures conformément à la législation fédérale.

À l'alinéa 2, les termes sont adaptés au fait que l'offre des mesures doit répondre aux besoins du marché du travail des demandeuses et demandeurs d'emploi dans le but d'améliorer leur employabilité et non pas uniquement à la situation ou au statut des demandeuses et demandeurs d'emploi.

Comme pour l'alinéa 2 de l'article 37, la terminologie de l'alinéa 3 est aussi adaptée à l'ensemble des partenaires du SEMP dans le déploiement de la stratégie d'intégration professionnelle.

Article 40 – Délégation

Les articles 40 et 41 sont désormais réunis en une seule disposition légale, l'article 40, qui traite de la délégation en général, des contrôles à effectuer au sein des mesures pour assurer la qualité et la bonne gestion financière des mesures organisées, ainsi que de la nécessité de faire dépendre le financement du respect de normes de qualité.

Article 41 – Contrôles et qualité

Cet article est supprimé puisque son contenu est repris à l'article 40.

Article 42 – Définition

Cet article fait l'objet d'une modification fondamentale. D'une part, la mise en œuvre de mesures cantonales d'intégration professionnelle n'est pas automatique mais dépend de certaines circonstances, comme l'adoption du budget de l'État y relatif, ou l'épuisement du financement résultant de ce même budget.

À l'alinéa 2 il est rappelé que les mesures cantonales d'intégration professionnelle ont pour but d'améliorer l'employabilité des demandeuses et demandeurs d'emploi sur le marché du travail et de ne plus les positionner en tant que victimes du chômage. L'octroi des mesures d'intégration professionnelle nécessitera, entre autres conditions, la participation active de la demandeuse et du demandeur d'emploi et ne sera pas imposée de manière automatique si les besoins de ce dernier et les indications du marché du travail s'y opposent.

L'idée d'une énumération des mesures (à l'actuel art. 43) est aussi abandonnée au profit des objectifs poursuivis par celles-ci. Les dispositions légales y relatives doivent être suffisamment souples pour permettre cette évolution et ne pas figer la situation dans le temps (al. 3).

Article 43 – Énumération des mesures

Cette disposition est supprimée. L'énumération des mesures n'a plus lieu d'être pour les raisons évoquées ci-dessus.

Article 44 – Projets-pilotes

Cet article est supprimé. Pour les raisons évoquées ci-dessus, les projets-pilotes ne peuvent plus être organisés comme auparavant, les mesures d'intégration professionnelle devant évoluer de manière plus souple et plus rapide en fonction des besoins des demandeuses et demandeurs d'emploi et du marché du travail ne doivent plus être inscrites dans la loi.

Article 45 – Conditions

L'article 42, alinéa 3 précise que le Conseil d'État fixe les conditions d'octroi des mesures cantonales d'intégration professionnelle; ces conditions devant être guidées par l'amélioration de l'employabilité, les alinéas 1 et 2 de l'article 45 deviennent donc inutiles. Quant à l'alinéa 3, le renvoi à la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), du 23 février 2005, est inutile ; si le Conseil d'État devait instituer des MIP versées sous condition de ressources, il lui appartiendrait de

compléter la liste figurant à l'article 16 du règlement d'exécution de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (RELHaCoPS), du 18 décembre 2013, en y insérant les MIP.

Article 46 – *Registre*

L'amélioration des fonctionnalités du système électronique d'information et de gestion des données mis en place par la Confédération ayant permis la saisie des mesures cantonales et des bénéficiaires, le registre cantonal préexistant, dénommé InfoBet, a été abandonné. Par conséquent, l'article 46 peut être supprimé.

Article 48 – *Autres dispositions applicables*

L'article 48 est adapté en fonction des modifications apportées aux articles 39 et 40.

Section 9 : Surveillance du marché du travail

Les dispositions de la section 9 ont été modifiées pour intégrer de manière plus explicite que dans la version actuelle les mesures d'accompagnement au détachement de travailleuses et travailleurs et la lutte contre le travail au noir. Il en découle une modification de la dénomination de la section.

Article 50 – *Prévention et lutte contre le travail illicite*

Vu l'adoption de la loi sur le travail au noir intervenue après l'adoption de la LEmpl, cette disposition n'a plus d'utilité et est donc supprimée.

Article 51 – *Contrôles*

La notion de travailleurs détachés est insérée dans cette disposition et celle de travail illicite remplacée par la notion de travail au noir.

L'alinéa 4 n'est pas nouveau, il est déplacé pour des raisons de cohérence de rédaction, du fait de la suppression de l'article 51.

Vu son expérience en matière de contrôle et de lutte contre les abus, le service de l'emploi a été chargé de contrôles en matière de contributions d'entretien, d'aides à la formation, de subsides en matière d'assurance-maladie et d'aide matérielle ; ces délégations de compétence figurent dans les lois régissant ces matières. Elles prévoient que l'autorité compétente en la matière peut charger le service de l'emploi d'effectuer ces contrôles. Il est proposé de préciser à l'alinéa 5 que le service de l'emploi peut signaler spontanément à l'autorité compétente les cas qui pourraient receler des abus. Cette possibilité existe dans le secteur des contributions directes (art. 178 LCdir).

Article 53 – *Communication et dénonciation*

La circulation des informations est régie exhaustivement par la loi sur le travail au noir (art. 11 et 12 LTN) et la loi sur les travailleurs détachés (art. 9 LDét). Cet article doit par conséquent être abrogé. L'alinéa 3 doit en revanche être maintenu, il est déplacé à l'article 51.

Article 54 – *Collaboration avec les instances judiciaires et les autres instances compétentes*

Cette disposition doit être supprimée pour la même raison que l'article 53. En soi la collaboration avec les instances éventuellement concernées par les faits constatés résulte de la politique cantonale de lutte contre les abus et trouve son siège directement dans les lois concernées comme précisé dans les dispositions 77b à 77e.

Article 55 – *Collaboration avec les commissions paritaires*

La suppression de l'alinéa 3 rétablit une situation conforme à la pratique actuelle. La LTN prévoit la possibilité de confier les contrôles à des commissions paritaires ou d'autres tiers. Ce n'est pas le cas dans le Canton de Neuchâtel. Dès lors, les commissions paritaires sont totalement autonomes de l'État dans leurs contrôles. Une carte de légitimation au nom de l'État de Neuchâtel laisserait penser que des personnes œuvrant pour des entités privées sont employées de l'État, ce qui n'est pas conforme à ce qui est souhaité. La légitimation par une carte des employé-e-s de l'État indique que ceux-ci se sont vus confier des missions particulières relevant des tâches régaliennes de l'État. Dès lors, cette légitimation ne peut en aucun cas être accordée à des personnes externes à l'État.

Article 57 – *Base de données*

Il s'agit de la base de donnée OSUR, créée en 2007, qui répertorie les informations récoltées en vertu de la LASoc et de la LProst et permet de transmettre à la Confédération les données demandées dans le cadre de la LDét et de la LTN. La rédaction de l'article est modifiée afin de prendre en compte la modification des tâches légales confiées aux inspecteurs du travail.

Article 60 – *Ressortissants de pays tiers*

L'alinéa 3 est supprimé car il devient inutile du fait de l'abrogation de l'article 14.

Article 61 – *Procédure*

Le service des migrations ne donnant aucune instruction aux autorités communales à ce sujet, l'alinéa 3 doit être supprimé.

Section 11 : Application de la Loi sur le travail

Une nouvelle section est introduite dans la loi afin de tenir compte de l'organisation concrète du SEMP qui inclut en son sein l'inspection de la santé et du travail et des missions qui lui sont dévolues en vertu de ces législations fédérales.

Article 61a – *Jours fériés*

Cet article reprend l'article 2 de la loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 22 février 1966, dont l'abrogation est proposée en article 78.

Article 61b – *Exception du dimanche*

Cet article reprend l'article 2a de la loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 22 février 1966, dont l'abrogation est proposée en article 78.

Article 61c – *Inspecteurs du travail*

Cette disposition permet aux inspecteurs d'avoir un statut leur permettant d'assister, comme experts, aux instructions pénales effectuées par le ministère public, par la police ou par des autorités administratives compétentes en matière de contraventions. Ces dispositions sont logiques dans la mesure où les inspecteurs ont eux-mêmes déjà mené les enquêtes ayant mené à dénonciation à ces autorités.

Article 66 – *Communes*

Pour les raisons énoncées dans les commentaires relatifs aux articles 7 et 8, cette disposition est supprimée.

Article 69 – *Émoluments et frais de contrôle*

Pour souci de simplification, les articles 69 et 70 sont fusionnés, ce qui implique l'ajout des « frais de contrôle » à l'article 69 et à la note marginale.

Article 70 – *Frais de contrôle*

Vu la modification de l'article 69, cet article peut être supprimé.

Article 74 – *Voies de droit dans les autres domaines*

Conformément à l'article 28 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, les décisions du Conseil d'État ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale que dans les cas prévus par la loi. L'alinéa 2bis crée la base légale nécessaire pour les décisions que le Conseil d'État est appelé à rendre conformément à l'article 2, alinéa 4 nouveau.

Article 75 – *Dispositions pénales*

L'alinéa 2 est trop rigide et peut être abrogé.

Article 77b – *Disposition transitoire sur le système d'information ASTRIDE*

Le 21 mars 2016, votre autorité validait, dans le cadre du rapport 15.047 la modification de la LEmpl introduisant de nouveaux articles 35a à 35e constituant la base légale pour le développement de l'application pour la stratégie d'intégration des demandeuses et demandeurs d'emploi (ASTRIDE).

Suite à la réforme du SEMP détaillée dans ce rapport et le décalage induit du calendrier de réalisation de la stratégie d'intégration professionnelle, ce dossier a été laissé de côté le temps que les processus, notamment de transmission d'information, soient

consolidés. Par ailleurs, certaines entraves techniques sont venues complexifier la situation (voir chapitre 10.3). La promulgation formelle de ces dispositions telles que rédigées ayant pour conséquence l'exclusion de toute autre forme de transmission d'information, celle-ci n'a pas pu intervenir pour l'heure. Nous proposons donc d'ajouter cette disposition transitoire qui permettra de promulguer les dispositions en question tout en clarifiant les règles de transmission d'information entre les partenaires sur d'autres outils que par l'application. Par conséquent, les modifications de 2016 seront promulguées en même temps que la loi faisant l'objet du présent rapport.

Articles 77c à 77e - Modification du droit en vigueur

Vu son expérience en matière de contrôle et de lutte contre les abus, le SEMP a été chargé de contrôles en matière de contributions d'entretien, d'aides à la formation, de subsides en matière d'assurance-maladie et d'aide matérielle ; ces délégations de compétence figurent dans les lois régissant ces matières. Elles prévoient que l'autorité compétente en la matière peut charger le SEMP d'effectuer ces contrôles. Il est proposé de compléter ces lois pour permettre au SEMP de signaler spontanément à l'autorité compétente les cas qui pourraient receler des abus. Cette possibilité existe dans le secteur des contributions directes (art. 178 LCdir).

Article 78 – Abrogation

La loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 22 février 1966, est abrogée car son contenu est repris par le projet de loi.

10. INCIDENCES DU PROJET

10.1. Aspects financiers

Le présent rapport n'implique pas, en lui-même, de conséquences financières directes. Cependant, il s'agit de rappeler que la réforme en profondeur de la politique cantonale de l'emploi a des effets induits durables sur les finances publiques.

Afin d'illustrer le propos, il est intéressant de mettre en perspective d'une part la baisse importante du taux de chômage et des arrivées en fin de droit entre 2018 et 2019 et d'autre part la baisse constatée en matière de dossiers à l'aide sociale. De manière globale, le fait de réussir l'implémentation d'un dispositif d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi qui soit plus efficace, impacte positivement les finances des collectivités. Cela est vrai aussi bien à court et moyen terme (autonomie financière et donc moins de recours aux soutiens publics) qu'à long terme (réduction des carences de prévoyance).

Concernant le volet contrôle du cadre et lutte contre les abus, les effets financiers non négligeables de la campagne « Réglo » avaient été exposés dans le cadre du rapport « suite du programme de lutte contre les abus » 18.020 adopté par votre autorité le 26 juin 2018. Comme évoqué à l'époque, s'il est relativement difficile de pouvoir chiffrer les effets directs par exemple sur la lutte contre le travail au noir, l'impact de prévention est très important à court et à long terme, et est renforcé par l'efficacité gagnée à travers la plus grande collaboration entre les entités.

Enfin, ce chapitre est également l'occasion de rappeler que le SEMP a la particularité d'avoir une grande partie de son budget qui est couvert par des financements fédéraux. Cela concerne tant les mesures d'accompagnement déployées pour les personnes demandeuses d'emploi que la couverture de certaines tâches de contrôle (travail au noir) et une part importante du budget de fonctionnement (notamment une grande partie des postes de travail ou les locaux).

10.2. Ressources humaines

Le calcul de l'enveloppe financière relative à la subvention fédérale s'appuie sur les prévisions économiques du SECO et instituts mandatés par ce dernier, ainsi que sur les prévisions du volume de personnes inscrites au SEMP pour l'année en cours. Le budget se construit dès lors de manière prévisionnelle, à la hausse comme à la baisse, en fonction de la situation économique et s'ajuste en fonction de l'évolution de ces chiffres au cours de l'année, ce qui exige une gestion fine et continue des ressources.

Durant la réforme, le SEMP a connu sur deux exercices successifs une baisse très importante de son budget. Des adaptations à la baisse de son volume de ressources et de prestations, notamment à des tiers ont dès lors dû être consenties. À l'inverse, durant l'exercice 2020, une importante montée en puissance a été opérée.

10.3. Outils informatiques

Lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie cantonale d'intégration professionnelle est apparue la nécessité de développer une base de données qui permette aux acteurs de l'insertion le partage d'information sur la situation des demandeuses et demandeurs et d'emploi. Ce projet a été baptisé ASTRIDE, pour « Application pour la stratégie d'intégration des demandeuses et demandeurs d'emploi ».

Chaque service disposant déjà d'une application "métier", l'idée n'était pas de recréer ce qui existe déjà mais d'alimenter la base ASTRIDE par des extractions automatisées en provenance des bases existantes. Malheureusement, cette intention s'est heurtée à un refus des autorités fédérales. Le SECO, dans un avis de droit, a exclu la possibilité d'extraire des listes informatisées de la base de données de l'assurance-chômage, au motif de la perte de maîtrise du SECO sur ses propres données.

Dans la mesure où une double saisie systématique de nombreuses données dans la base fédérale et dans ASTRIDE a été jugée déraisonnable en regard du volume considérable de travail que cela aurait engendré pour le service de l'emploi, plusieurs pistes sont actuellement encore examinées pour doter les services du dispositif d'un outil de partage adapté aux enjeux qu'implique la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

Dans l'intervalle, certaines solutions techniques plus ou moins satisfaisantes permettent de pallier temporairement l'absence d'outil dédié, dans l'attente qu'une solution pragmatique soit trouvée pour l'alimentation en données d'ASTRIDE.

10.4. Communes

Les communes ont été et restent des partenaires essentiels à la mise en place de cette nouvelle politique de l'emploi. Si elles n'ont pas été directement associées à la réforme du service en tant que telle, elles sont directement impliquées, notamment par les services sociaux régionaux, tant dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle que dans le programme de lutte contre les abus.

Mais au-delà du rôle institutionnel joué par les communes dans ces stratégies, il s'agit de rappeler qu'elles constituent également des partenaires employeurs importants. Il est ainsi indispensable d'avoir une excellente collaboration afin de faire évoluer l'impact de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

11. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

En date du 24 février 2016, votre Conseil a accepté le postulat Mauro Moruzzi 16.127, dont nous rappelons la teneur ci-après :

16.127

24 février 2016

Postulat Mauro Moruzzi

Renforcer l'emploi durable par des outils incitatifs dans le cadre de la politique d'intégration professionnelle

Contenu :

Le Conseil d'État est prié d'examiner la possibilité d'utiliser des instruments relevant de la "méthode ouverte de coordination" dans le cadre de la politique d'intégration professionnelle.

Développement (obligatoire) :

Citations tirées du rapport du Conseil d'État de 2015 concernant la politique cantonale d'intégration professionnelle :

"Jusqu'en 2010, une diminution du nombre d'emplois se traduisait par une hausse du taux de chômage et réciproquement. Mais depuis 2011, on observe une dé-corrélation entre la dynamique de création d'emplois et celle du taux de chômage, avec une hausse marquée de l'emploi et une légère augmentation du chômage."

"Le nombre de travailleurs frontaliers est passé de près de 4'000 en l'an 2000 à un peu plus de 8'000 en 2010 et un peu plus de 10'200 en 2012. Le nombre de travailleurs en provenance des cantons voisins est quant à lui passé de plus de 5'500 en 2000 à plus de 10'300 en 2010 et 2012".

Les travailleurs frontaliers et/ou pendulaires sont indispensables aux entreprises de notre canton. Sur le marché du travail, ils ne peuvent et ne doivent pas être discriminés à l'embauche ou de toute autre façon. Les entreprises, publiques ou privées, peuvent cependant, si elles le souhaitent, se fixer des objectifs volontaires pour favoriser par exemple l'emploi de proximité, qui améliore l'ancrage local d'une firme et réduit les nuisances environnementales causées par les mouvements de mobilité pendulaire, s'inscrivant ainsi dans une optique de durabilité. Un reportage de l'émission "Temps présent," diffusé en automne 2015, a mis en évidence des pratiques d'embauche très différentes selon les employeurs, au sein d'une même branche économique de notre canton: pourquoi ne pas mettre en valeur les efforts fournis par les entreprises qui s'engagent pour un emploi durable et inciter les autres à améliorer leur performance en la matière?

Pour ce faire, le canton pourrait s'inspirer de la "méthode ouverte de coordination", une démarche qui a fait ses preuves dans le contexte européen. En substance, il s'agit d'inciter les acteurs autonomes d'un système à se mettre d'accord de manière volontaire sur des objectifs généraux à atteindre via des instruments tels que des guides de bonne conduite, l'évaluation par les pairs ou encore le benchmarking. L'exemple le plus connu qui relève de cette méthode est probablement celui des études du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) dans le domaine de l'éducation. Les champs d'application sont très variés: l'insertion professionnelle, l'effort de formation, l'égalité des chances, l'utilisation de ressources locales ou les préoccupations environnementales ne sont que quelques exemples parmi beaucoup d'autres.

Position du Conseil d'État :

Le Conseil d'État adhère pleinement à la proposition mais relève que cette dernière correspond précisément à l'approche qu'il propose dans le cadre du New Deal, présenté dans le rapport 15.047. En conséquence, fidèlement à la ligne tenue jusqu'ici, le Conseil d'État invitera les auteurs à retirer la proposition et, à défaut, s'opposera au motif que la question est déjà traitée.

Signataires : M. Moruzzi, F. Jaquet, L. Godet, A. Kistler, A. Marti, M.-L. Sanroma, G. Guidi, P. Cattin

Le présent rapport a largement détaillé l'ensemble des mesures mises en œuvre depuis l'adoption du rapport 15.047 afin d'améliorer globalement l'accompagnement des demandeuses et demandeurs d'emploi et leur permettre de s'inscrire durablement dans le retour à l'emploi. Dès lors, il apparaît que la demande du postulat susmentionné a été remplie. Nous vous proposons ainsi le classement de ce postulat.

12. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi présenté n'entraînant pas de dépense ou d'économie supérieure à 700'000 francs par année, ni n'entraînant de dépense, économie ou recette unique supérieure à 7 millions de francs, son adoption requiert la majorité simple des voix.

13. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM

Conformément à l'article 42 alinéa 3 lit. a de la Constitution neuchâteloise, la présente loi est soumise au référendum facultatif.

14. CONCLUSION

Une décennie a été nécessaire pour sortir le canton de l'ornière dans laquelle il était tombé lors de la crise des « subprimes ». Nous savons aujourd'hui ce qu'il en coûte, en termes de conséquences sociales, économiques et financières, lorsque la mécanique se brise, lorsque la population ne parvient plus à participer suffisamment aux richesses produites et aux emplois créés.

Mais si l'apprentissage a été douloureux, c'est un travail de fond qui a été mené pour redresser la situation. Même si beaucoup d'améliorations doivent encore être apportées dans une logique d'amélioration continue, notre canton peut désormais s'appuyer sur une politique de l'emploi solide et éprouvée pour affronter la période extraordinairement compliquée qui s'annonce pour les prochaines années.

Le défi consistant à rétablir aussi vite que possible un marché de l'emploi équilibré dépasse la seule action de l'État et impliquera incontestablement un engagement particulier des employeurs et de l'ensemble de la population neuchâteloise. Dans ce cadre, la collectivité doit se donner les moyens d'assumer pleinement l'ensemble des responsabilités qui lui incombent : s'adapter en permanence à un contexte en mutation rapide, comprendre et anticiper l'évolution des besoins des employeurs, offrir aux personnes en recherche d'emploi un accompagnement pertinent et cohérent, lutter contre les abus et les dérives ou encore veiller à protéger les équilibres fondamentaux du marché de l'emploi.

Afin de remplir ces missions exigeantes, la politique cantonale de l'emploi a besoin du soutien engagé des autorités cantonales, ainsi que d'une base légale adaptée à son temps. C'est pourquoi le Conseil d'État demande à votre Autorité d'apporter son soutien au présent rapport et aux modifications légales qu'il contient.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 21 décembre 2020

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance- chômage (LEmpl)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 21 décembre 2020,
décrète :*

Article premier La loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004, est modifiée comme suit :

L'expression « service des étrangers » est remplacée par l'expression « service des migrations » aux articles 3, alinéa 3, 15, alinéa 2 et 59, alinéa 1.

L'expression « travail illicite » est remplacée par l'expression « travail au noir » aux articles 11, alinéa 2, 55, alinéa 1 et 56, alinéa 2.

Préambule

vu les articles 5, 8, 13, 26, 27, 34 et 34a de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

Article premier, al. 1, 2 et 3

¹La présente loi a pour but d'assurer un service public de l'emploi qui contribue à :

- a) favoriser un marché de l'emploi équilibré ;
- b) prévenir et lutter contre le chômage ;
- c) soutenir les employeurs dans leurs recherches en matière de compétences ;
- d) développer l'employabilité des travailleuses et travailleurs par des mesures de formation adaptées aux besoins ;
- e) apporter un accompagnement ciblé aux demandeuses et demandeurs d'emploi dans un objectif d'intégration professionnelle (IP) ;
- f) prévenir et lutter contre les abus dans le domaine du travail au noir ;
- g) veiller, en collaboration avec les partenaires sociaux, à la santé et à la sécurité des travailleuses et travailleurs ;
- h) encourager le dialogue entre les partenaires sociaux ;
- i) garantir la libre circulation de la main-d'œuvre au sens des accords conclus entre la Suisse et les pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ;

- j) permettre le recrutement de main-d'œuvre nécessaire provenant de pays tiers et s'assurer que celle-ci bénéficie de conditions de travail convenables.

²Elle doit également assurer l'application dans le canton des législations fédérales sur l'emploi et l'assurance-chômage suivantes :

- a) loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE), du 6 octobre 1989 ;
- b) loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail, du 28 septembre 1956 ;
- c) articles 335d à 335g et articles 359 à 360f du code des obligations (CO) ;
- d) articles 30 à 35 de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 18 juin 1914 ;
- e) loi fédérale sur l'information et la consultation des travailleuses et travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation), du 17 décembre 1993 ;
- f) loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), du 25 juin 1982 ;
- g) loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000 ;
- h) loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), du 16 décembre 2005 ;
- i) ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses États membres, ainsi qu'entre les États membres de l'Association européenne de libre-échange (OLCP), du 22 mai 2002 ;
- j) loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (LDét), du 8 octobre 1999 ;
- k) loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN), du 17 juin 2005 ;
- l) loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr), du 13 mars 1964 ;
- m) la loi fédérale sur le travail à domicile (LTrD), du 20 mars 1981.

³Abrogé

Art. 2, al. 3 et 4 (nouveaux)

³Au cours de chaque législature, il présente au Grand Conseil un rapport d'information.

⁴Il est l'autorité compétente pour prononcer les sanctions en matière de marchés publics et d'aides financières conformément à l'article 13 LTN.

Art. 4, al. 1 et 3, al. 3^{bis} (nouveau)

¹Le service de l'emploi est chargé de la mise en œuvre des mesures relevant de la politique de l'emploi, sous réserve des attributions d'autres services. Il a un rôle de mise en relation des acteurs du marché du travail.

³Il exerce les pouvoirs dévolus à l'office cantonal du travail en vertu de la LSE et des articles 335d et suivants CO et ceux attribués à l'autorité cantonale en vertu de la LACI, de la LTr et de la LTrD.

^{3bis}Il peut être chargé d'autres tâches de contrôle que celles prévues par la présente loi, notamment en matière de lutte contre les abus en matière d'assurances sociales et de prestations sous conditions de ressources.

Art. 5, note marginale, (nouvelle teneur)

Service des
migrations

¹Le service des migrations est chargé de mettre en œuvre les mesures relevant de la politique de l'emploi dans le domaine de la main-d'œuvre étrangère.

²À cet effet, il collabore notamment avec le service de l'économie, le service de l'emploi et le service de la cohésion multiculturelle; il veille à l'application dans le canton des législations fédérale et cantonale sur la main-d'œuvre étrangère.

³Il exerce les pouvoirs dévolus aux autorités cantonales du marché du travail en vertu de la LEI et de l'OLCP. Il est également l'autorité cantonale compétente au sens de la législation sur les travailleurs détachés.

⁴Le Conseil d'État fixe les compétences respectives des entités rattachées au service des migrations.

Art. 7, al. 1 à 3

Les communes sont des partenaires travaillant à l'équilibre du marché du travail.

²Abrogé

³Abrogé

Art. 8

Abrogé

Art. 14

Abrogé

Art. 24

Première phrase inchangée. Les dispositions, relevant du droit des étrangers, relatives à l'obligation d'annoncer les postes vacants sont réservées.

Art. 26, note marginale, (nouvelle teneur)

Participation à la
lutte contre le
travail au noir

Les employeurs participent à la lutte contre le travail au noir.

Art. 27, note marginale, (nouvelle teneur)

Priorité des
travailleuses et
travailleurs en
CH et des
ressortissants
de pays ALCP

Les employeurs respectent le principe de la priorité donnée aux travailleuses et travailleurs en Suisse et aux ressortissants d'un État avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes au sens de la LEI, notamment en annonçant au service de l'emploi les places vacantes à repourvoir au sein de leurs entreprises avant de solliciter l'attribution de

main-d'œuvre étrangère provenant des États ne bénéficiant pas d'un régime de libre circulation des personnes au sens de la section 10 du présent chapitre.

Art. 32 (nouvelle teneur)

¹En collaboration avec les autorités de la Confédération et les partenaires sociaux, le service de l'emploi tient un répertoire des conventions collectives et des contrats-types déployant leurs effets sur le territoire du Canton de Neuchâtel.

²Les signataires de tels accords en transmettent un exemplaire au service de l'emploi dès leur signature. Ils informent également ce service des adaptations apportées à ces accords.

Art. 33, al. 1 et 2, al. 3 (nouveau)

¹Le service de l'emploi procède à l'inscription des demandeuses et demandeurs d'emploi et enregistre les places vacantes annoncées.

²Il conseille les demandeuses et demandeurs d'emploi et les employeurs lors du choix de l'emploi à occuper ou de la personne à engager, conformément à la législation fédérale (LSE).

³A cette fin, il utilise et gère, pour le Canton de Neuchâtel, le système d'information électronique mis à disposition par la Confédération et reliant l'ensemble des services cantonaux de l'emploi.

Art. 34 (nouvelle teneur)

¹Le service de l'emploi conseille les demandeuses et demandeurs d'emploi en vue d'améliorer leur employabilité et peut leur proposer les mesures adaptées aux besoins du marché du travail et à leur situation.

²Il coordonne l'activité liée à l'intégration professionnelle (IP) avec celle d'autres institutions partenaires et peut confier à l'une de celles-ci l'accompagnement d'une demandeuse et d'un demandeur d'emploi si sa situation le requiert.

³Il collabore, également dans le but d'améliorer l'intégration professionnelle (IP) des demandeuses et demandeurs d'emploi, avec les employeurs.

Art. 35 (nouvelle teneur)

¹Le service de l'emploi conseille et offre son appui aux employeurs qui recrutent du personnel.

²Dans ce but, il peut développer des partenariats avec les employeurs en vue de répondre à un besoin en main-d'œuvre dotée de compétences adaptées.

³Il émet au besoin des préavis concernant les demandes de main-d'œuvre étrangère, concernant des ressortissants de pays tiers, que les employeurs adressent au service des migrations.

⁴Abrogé

Art. 36 (nouvelle teneur)

En collaboration avec les caisses de chômage, l'État met en œuvre les dispositions de la LACI et de la LPGA, de façon à assurer aux ayants droit un accès simple et rapide aux prestations de l'assurance-chômage.

²Abrogé

Art. 37, al. 2

²Il veille à la coordination des prestations de l'assurance-chômage avec celles des autres assurances sociales, ainsi qu'avec celles des institutions partenaires en matière d'intégration professionnelle (IP).

Section 6: Mesures relatives au marché du travail

Art. 39 (nouvelle teneur)

¹Le service de l'emploi est chargé de la mise en œuvre des mesures relatives au marché du travail au sens de la législation fédérale.

²Il veille à ce que l'offre des mesures réponde aux besoins du marché du travail et des demandeuses et demandeurs d'emploi. Elle doit contribuer à développer les compétences des demandeuses et demandeurs d'emploi dans le but d'améliorer leur employabilité.

³Il en assure la coordination avec les institutions partenaires en matière d'intégration professionnelle (IP).

Art. 40, note marginale, (nouvelle teneur)

Délégation

¹La mise en œuvre de mesures de marché du travail peut être confiée à des organismes publics, parapublics ou privés. Dans ce cas, elle fait l'objet de contrats précisant la nature des prestations, les objectifs, les modalités de financement et les résultats attendus.

²Le service de l'emploi évalue la qualité et la pertinence des mesures organisées et contrôle leur bonne gestion financière. Il peut déléguer cette tâche à des tiers. Il peut édicter des directives à cet effet et fait dépendre le financement du respect de certaines normes de qualité.

Art. 41

Abrogé

Art. 42, al. 2 et 3

²Ces mesures visent à améliorer l'employabilité en vue de favoriser l'intégration professionnelle (IP) des demandeuses et demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Elles ont notamment pour but :

- a) de permettre le maintien en emploi en améliorant les compétences professionnelles des employé-e-s ;
- b) de favoriser le recrutement des demandeuses et demandeurs d'emploi ;
- c) de développer les compétences des demandeuses et demandeurs d'emploi ;
- d) de permettre l'acquisition d'une expérience professionnelle ;
- e) de lutter contre le chômage par des aides aux employeurs et aux employé-e-s en cas de circonstances exceptionnelles.

³Le Conseil d'État fixe les conditions d'octroi des mesures cantonales d'intégration professionnelle (IP).

Art. 43

Abrogé

Art. 44

Abrogé

Art. 45

Abrogé

Art. 46

Abrogé

Art. 48

Les articles 39, alinéas 2 et 3, et 40 sont applicables par analogie à l'organisation et au contrôle des mesures cantonales d'intégration professionnelle (IP).

Section 9: Surveillance du marché du travail et contrôles

Art. 50

Abrogé

Art. 51, al. 1, 2, 4 (nouveau) et 5 (nouveau)

¹Le service de l'emploi effectue les contrôles nécessaires et constate les infractions en relation avec le travail au noir et le détachement de travailleurs.

²Il collabore avec d'autres autorités compétentes en matière de travail au noir et de détachement de travailleurs, y compris celles de la Confédération.

⁴Il dénonce les infractions constatées au ministère public.

⁵Lorsqu'il effectue des contrôles au sens de l'article 4, alinéa 3^{bis}, il peut signaler spontanément à l'entité qui l'a chargé d'effectuer des contrôles les cas qui pourraient receler des abus.

Art. 53

Abrogé

Art. 54

Abrogé

Art. 55, al. 3 et 5

³*Abrogé*

⁵Les commissions paritaires annoncent au service de l'emploi les infractions qu'elles constatent en relation avec le travail au noir. Le service de l'emploi procède aux dénonciations conformément à l'article 51.

Art. 56, al. 1

¹La commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail est renseignée, en principe au moins une fois par année, au sujet des activités de lutte contre le travail au noir.

Art. 57 (nouvelle teneur)

¹Le service de l'emploi tient un registre des dénonciations reçues, des contrôles effectués ainsi que des infractions et des personnes dénoncées au ministère public, dans le cadre de ses tâches légales. Il y enregistre également les jugements prononcés par les instances judiciaires.

²Les dénonciations reçues d'autres sources que celles prévues à l'article 51 ne sont enregistrées que si elles donnent lieu à une procédure prévue par la présente section.

Art. 60, al. 1 et 3

¹Le service des migrations gère les contingents attribués au canton par la Confédération conformément à la LEI pour le recrutement de ressortissants de pays tiers.

³Il peut consulter d'autres autorités compétentes en matière de marché du travail.

Art. 61, al. 3

³Abrogé

Section 11: application de la loi sur le travail (nouvelle)

Art. 61a (nouveau)

Jours fériés

Les jours fériés légaux qui sont assimilés au dimanche et pendant lesquels, sous réserve des exceptions prévues par la loi fédérale, il est interdit d'occuper des travailleuses et travailleurs sont les jours fériés prévus à l'article 3 de la loi sur le dimanche et les jours fériés, du 30 septembre 1991.

Art. 61b (nouveau)

Exception du dimanche

Le Conseil d'État fixe, sur requête, conformément à la loi fédérale, un dimanche par année civile pendant lequel le personnel peut être occupé dans les commerces sans qu'aucune autorisation ne soit nécessaire.

Art. 61c (nouveau)

Inspecteurs du travail

Dans le cadre de leur participation comme experts aux instructions pénales effectuées par le ministère public, par la police ou par des autorités administratives compétentes en matière de contraventions, les inspecteurs du travail du service de l'emploi ont qualité d'agents de la police judiciaire.

Art. 66

Abrogé

Art. 69, note marginale, al. 1 et 3

Émoluments et
frais de contrôle

¹L'État fixe au besoin les émoluments et frais de contrôle prévus par la législation fédérale.

³Le Conseil d'État arrête les barèmes des émoluments et frais de contrôle.

Art. 70

Abrogé

Art. 74, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis}Les décisions du Conseil d'État peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

Art. 75, al. 2

²*Abrogé*

Art. 77b (nouveau)

Disposition
transitoire relative
au système
d'information
ASTRIDE

Jusqu'à la mise en place du système d'information en ligne, le partage d'informations s'opère par une base de données partagée. Les règles édictées aux articles 35a à 35e s'appliquent par analogie.

Art. 2 La loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 22 février 1966, est abrogée.

Art. 3 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

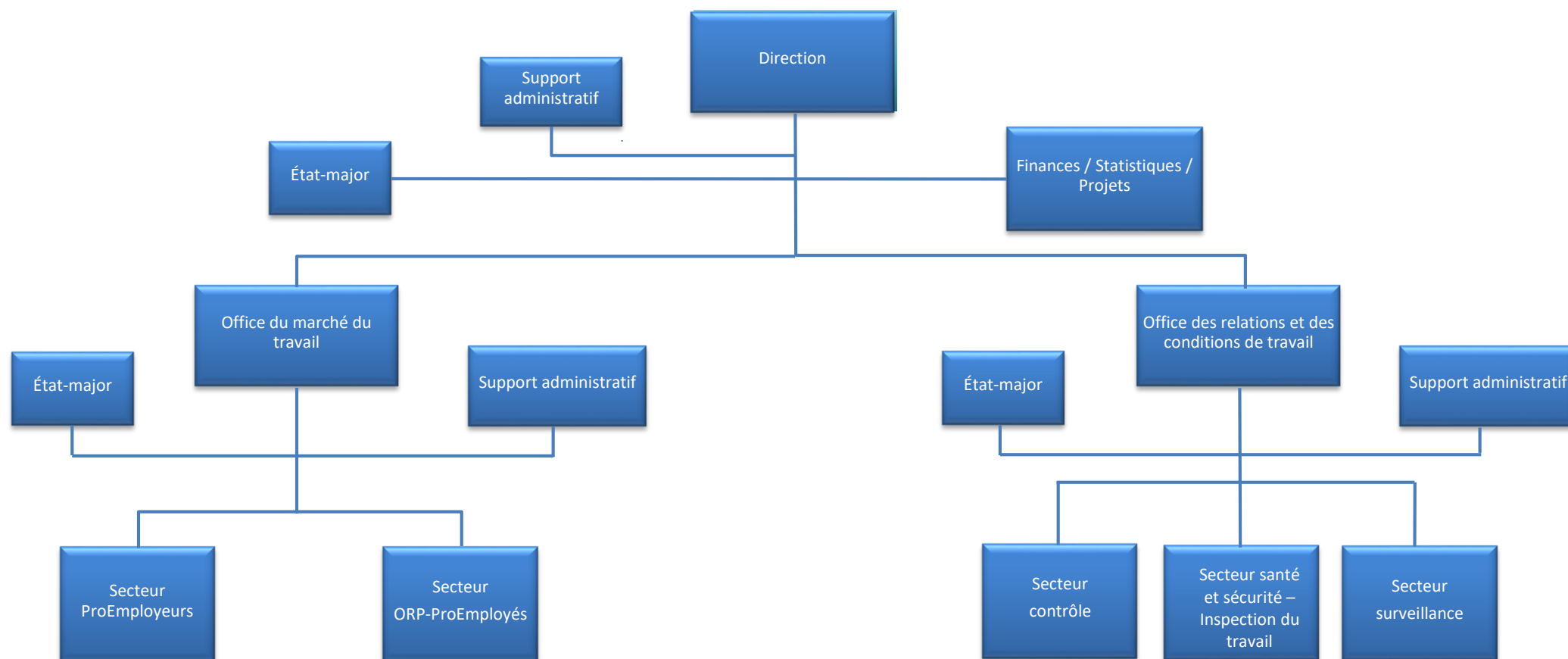
³Il fixe la date de son entrée en vigueur

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Les secrétaires,

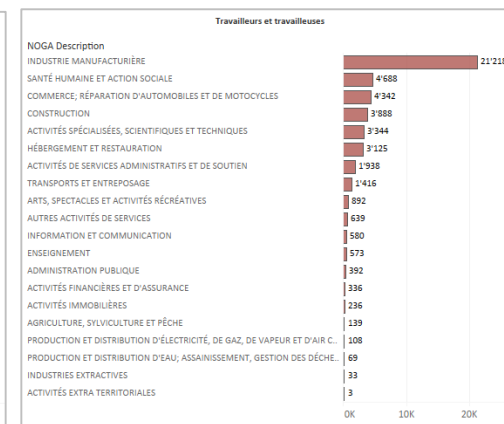
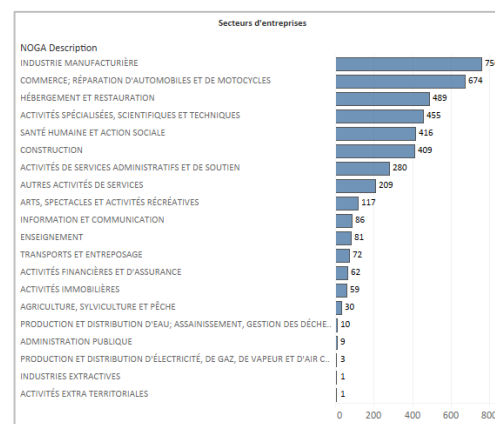
ORGANIGRAMME DU SEMP DEPUIS LE 1^{er} MAI 2017

Réduction de l'horaire de travail (RHT)

1ère période du 01.03.2020 au 31.08.2020

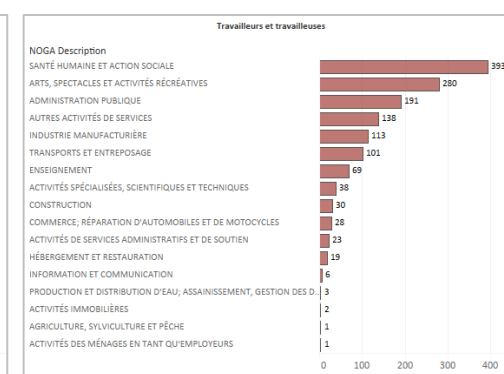
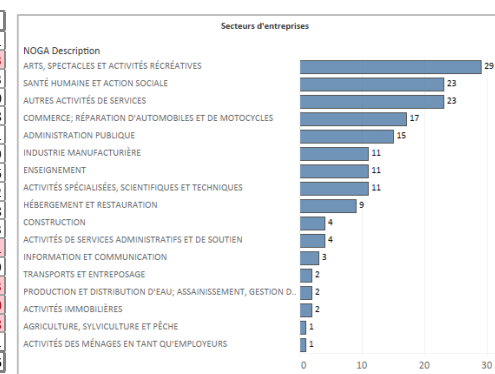
Les RHT ont été accordées pour 4'019 entreprises différentes représentant 4'219 secteurs d'entreprises (graphiques bleus) et concernant 47'959 travailleuses et travailleurs (graphiques rouges). Les 5 plus grandes valeurs par colonne sont mises en évidence.

NOGA Description	Nbre d'entreprises	Nbre de secteurs d'entreprises	Nbre de travailleurs
AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE	30	30	139
INDUSTRIES EXTRACTIVES	1	1	33
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	730	756	21'218
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ	3	3	108
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DE POLLUTION	10	10	69
CONSTRUCTION	408	409	3'888
COMMERCE; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	670	674	4'342
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	72	72	1'416
HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	483	489	3'125
INFORMATION ET COMMUNICATION	86	86	580
ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	60	62	336
ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	58	59	236
ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	448	455	3'344
ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	147	280	1'938
ADMINISTRATION PUBLIQUE	9	9	392
ENSEIGNEMENT	81	81	573
SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	400	416	4'688
ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	117	117	892
AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	206	209	639
ACTIVITÉS EXTRA TERRITORIALES	1	1	3
Total général	4'019	4'219	47'959



Les RHT ont été refusées pour 141 entreprises représentant 168 secteurs d'entreprises concernant 1'436 travailleuses et travailleurs.

NOGA Description	Nbre d'entreprises	Nbre de secteurs d'entreprises	Nbre de travailleurs
AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE	1	1	1
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	8	11	113
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DE POLLUTION	1	2	3
CONSTRUCTION	3	4	30
COMMERCE; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	17	17	28
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	2	2	101
HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	9	9	19
INFORMATION ET COMMUNICATION	3	3	6
ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	2	2	2
ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	9	11	38
ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	4	4	23
ADMINISTRATION PUBLIQUE	8	15	191
ENSEIGNEMENT	4	11	69
SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	21	23	393
ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	26	29	280
AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	22	23	138
ACTIVITÉS DES MÉNAGES EN TANT QU'EMPLOYEURS	1	1	1
Total général	141	168	1'436

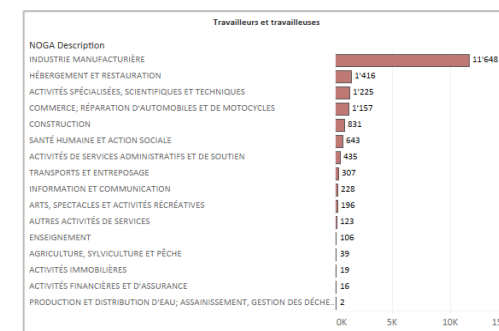
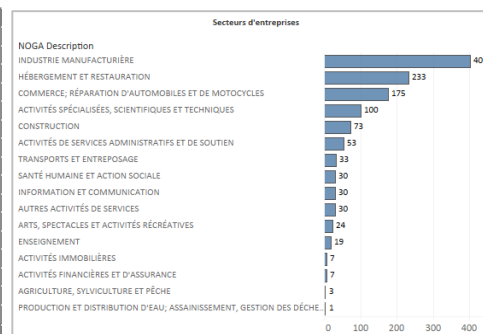


Au total, 4'387 demandes de RHT ont été traitées par le SEMP pour 4'160 entreprises différentes concernant 49'395 travailleuses et travailleurs.

2ème période du 01.09.2020 au 03.11.2020

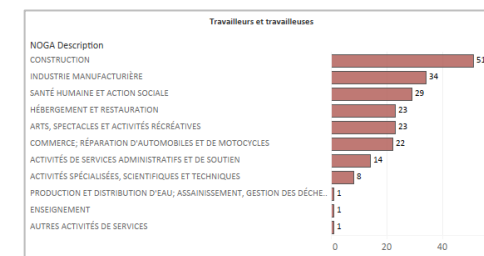
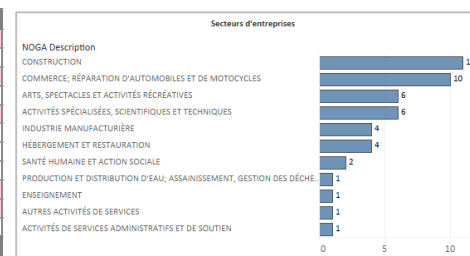
Les RHT ont été accordées pour **1'175** entreprises différentes représentant **1'220** secteurs d'entreprises et concernant **18'391** travailleuses et travailleurs. Les 5 plus grandes valeurs par colonne sont mises en évidence.

NOGA Description	Nbre d'entreprises	Nbre de secteurs d'entreprises	Nbre de travailleurs
AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE	3	3	39
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	379	402	11'648
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DE POLLUTION	1	1	2
CONSTRUCTION	72	73	831
COMMERCE; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	169	175	1'157
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	33	33	307
HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	226	233	1'416
INFORMATION ET COMMUNICATION	30	30	228
ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	7	7	16
ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	7	7	19
ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	98	100	1'225
ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	52	53	435
ENSEIGNEMENT	19	19	106
SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	27	30	643
ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	24	24	196
AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	28	30	123
Total général	1'175	1'220	18'391



Les RHT ont été refusées pour **44** entreprises représentant **47** secteurs d'entreprises concernant **207** travailleuses et travailleurs.

NOGA Description	Nbre d'entreprises	Nbre de secteurs d'entreprises	Nbre de travailleurs
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	4	4	34
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DE POLLUTION	1	1	1
CONSTRUCTION	11	11	51
COMMERCE; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	8	10	22
HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	4	4	23
ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	6	6	8
ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	1	1	14
ENSEIGNEMENT	1	1	1
SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	2	2	29
ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	5	6	23
AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	1	1	1
Total général	44	47	207



Au total, **1'267** demandes de RHT ont été traitées par le SEMP pour **1'219** entreprises différentes concernant **18'598** travailleuses et travailleurs.

Au 03.11.2020, **252** demandes sont encore en cours de traitement.

Contrôles Covid-19

Période du 01.03.2020 au 06.11.2020

1'453 contrôles ont été effectués dans **17** domaines d'activité.

Domaine d'activité	Nombre d'entreprises
Abattoir	1
Accueil parascolaire	19
Administration	57
Agences de placement	7
Autres	2
Avocats	36
Chantiers	5
Commerces	926
Crèches	22
École privée	5
Garages	18
Immobilier	8
Industrie	32
Institution	6
Médical	186
Services à la personne	84
Services financiers	39
Total général	1'453

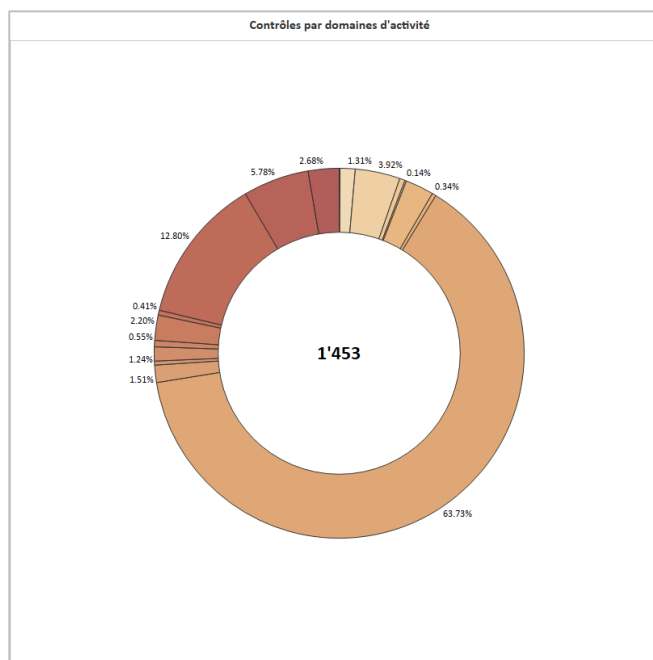


TABLE DES MATIÈRES

	RÉSUMÉ	1
1.	INTRODUCTION.....	2
1.1.	Objectif du rapport.....	2
1.2.	Structure du rapport.....	2
2.	HISTORIQUE RÉCENT DE LA POLITIQUE CANTONALE DE L'EMPLOI..	3
2.1.	Suite à la crise de 2009, une mécanique brisée.....	3
2.2.	Vers une nouvelle politique de l'emploi.....	4
2.3.	La nouvelle stratégie d'intégration professionnelle (IP).....	4
2.4.	La lutte contre les abus.....	6
2.5.	Des stratégies portées par les autorités.....	6
3.	RÉFORME DU SEMP.....	7
3.1.	La situation du SEMP avant la réforme	7
3.2.	Un mandat clair du Conseil d'État.....	7
3.3.	La méthode et la planification.....	8
3.4.	Les objectifs de la réforme SEMP 2020.....	8
3.4.1.	La vision.....	8
3.4.2.	La mission.....	9
3.4.3.	Une nouvelle culture de travail.....	9
3.4.4.	Une nouvelle organisation.....	10
3.5.	Un cadre légal complexe et en constante évolution.....	10
3.5.1.	Législations mises en œuvre par le SEMP.....	11
3.5.2.	La mise en œuvre de l'article 34a de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel instituant un salaire minimum cantonal.....	12
3.5.3.	L'obligation de communiquer les postes vacants.....	12
4.	MISE EN ŒUVRE ET DÉPLOIEMENT DE LA NOUVELLE STRATÉGIE D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE (IP).....	13
4.1.	Le dispositif d'accompagnement des demandeuses et demandeurs d'emploi.....	13
4.1.1.	Accompagnement différencié et centré sur le besoin.....	13
4.1.2.	Processus.....	13
4.1.3.	Étapes de déploiement au sein du SEMP.....	14
4.2.	Les partenariats « employeurs »	15
4.3.	La nouvelle stratégie des mesures du marché du travail.....	15
5.	MISE EN ŒUVRE ET DÉPLOIEMENT DU PLAN D'ACTION DE LUTTE CONTRE LES ABUS ET ORGANISATION DES MISSIONS DE CONTRÔLE.....	17
5.1.	Le nouveau dispositif de contrôle du marché et des relations de travail.....	17
5.2.	La lutte contre le travail au noir.....	17
5.3.	Les enquêtes concernant les prestations sous conditions de ressources.....	18
5.4.	Les mesures d'accompagnement.....	18
5.5.	La surveillance de l'assurance-chômage.....	18
5.6.	La santé et la sécurité au travail.....	19
5.7.	Salaire minimum.....	19
5.8.	Collaborations avec les commissions paritaires et organes de contrôle.....	19

6.	LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA POLITIQUE GLOBALE DE L'EMPLOI.....	20
6.1.	Une vision transversale et une action coordonnée.....	20
6.2.	Une nouvelle culture orientée clients.....	20
6.3.	Les impacts de la réforme sur l'intégration professionnelle (IP).....	20
6.3.1.	Évolution du taux de chômage jusqu'à l'éclatement de la crise Covid-19....	20
6.3.2.	Évolution du taux de chômage pendant la crise Covid-19.....	21
6.3.3.	Places vacantes signalées et obligation d'annonce.....	22
6.3.4.	Indicateurs de performance du SECO.....	23
6.4.	Les impacts de la réforme sur le contrôle du marché de l'emploi.....	24
6.4.1.	Le contrôle du marché de l'emploi.....	24
6.4.2.	La santé et sécurité au travail.....	24
6.4.3.	L'autorité de surveillance (dont RHT)	24
7.	GESTION DE LA PANDÉMIE DE COVID-19.....	25
8.	PERSPECTIVE D'AVENIR.....	26
8.1.	Les défis post-crise Covid-19.....	26
8.2.	Consolidation des réformes menées.....	26
8.3.	Développement de la veille pour l'emploi.....	27
8.4.	L'emploi au cœur des mutations socio-économiques de notre canton.....	28
9.	RÉVISION DE LA LOI SUR L'EMPLOI.....	28
9.1.	Fondements de la révision.....	28
9.2.	Commentaires article par article.....	29
10.	INCIDENCES DU PROJET.....	37
10.1.	Aspects financiers.....	37
10.2.	Ressources humaines.....	38
10.3.	Outils informatiques.....	38
10.4.	Communes.....	38
11.	CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES.....	39
12.	VOTE DU GRAND CONSEIL.....	40
13.	SOUSSION AU RÉFÉRENDUM.....	40
14.	CONCLUSION.....	41
	Loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl).....	42
	ANNEXES.....	50
	ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DU SEMP	50
	ANNEXE 2 : STATISTIQUES RHT.....	51
	ANNEXE 3 : STATISTIQUES CONTRÔLES SANITAIRES.....	53